

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap



Departement Leefmilieu en Infrastructuur

Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer
(AMINAL)

Afdeling Europa en Milieu

<p>HET MILIEURECHTELIJK STATUUT VAN DE ZEEHAVENS 7 december 2003</p>
--

Advocatenkantoor Eric Van Hooydonk
(Prof. Dr. E. Van Hooydonk (UIA))

In onderaanneming:

Maritiem Instituut van de Universiteit Gent
(Prof. Dr. F. Maes)

Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent
(Prof. Dr. L. Lavrysen)

INHOUDSTAFEL

INLEIDING.....	10
<u>1. DOEL VAN DE STUDIE</u>	10
<u>2. METHODOLOGIE</u>	11
<u>2.1. Samenstelling van het onderzoeksteam en de stuurgroep</u>	11
<u>2.2. Uitvoering van de studie-opdracht</u>	12
 1. MILIEURECHT EN HAVENRECHT: EEN (TE) COMPLEXE VERHOUDING (Eric Van Hooydonk)	14
 <u>1.1. DOELSTELLING VAN DIT DEEL</u>	14
 <u>1.2. DEFINITIES.....</u>	15
1.2.1. Milieurecht	15
1.2.2. Havengerelateerd milieurecht	16
1.1.3. Havenrecht	16
1.1.4. Milieugerelateerd havenrecht	17
1.1.5. Scheepvaartrecht en milieugerelateerd scheepvaartrecht.....	17
1.1.6. Verzamelbegrip: havenrelevante milieunormen	19
 <u>1.3. ALGEMENE ONTWIKKELING VAN HET MILIEUSTATUUT VAN DE HAVENS</u>	20
1.3.1. Belang	20
1.3.2. De Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur	20
1.3.2.1. Taakverdeling tussen de havenbesturen en de private havensector	20
1.3.2.2. Wezen van de Hanseatische traditie	21
1.3.2.3. Verband tussen de havenbestuurlijke autonomie en het ontstaan van de steden	22
1.3.2.4. Huidige rol van de Vlaamse overheid in het havenbeleid	23
1.3.2.5. Impact van de Hanseatische traditie op het milieugerelateerd havenrecht.....	24
1.3.3. Het milieugerelateerd havenrecht vóór de industriële revolutie	24
1.3.4. Het milieugerelateerd havenrecht van de mechanisering van de havens tot aan WO II.....	27
1.3.5. Het milieugerelateerd havenrecht en de opkomst van het havengerelateerd milieurecht na WO II.....	28
1.3.5.1. Industrialisering van de havengebieden	28
1.3.5.2. Internationalisering van het milieurecht en het scheepvaartrecht	29
1.3.5.3. Regionalisering van het milieubeleid en het havenbeleid	31

1.3.5.4. 'Greening of the government' in de havensector	32
1.3.5.1. Betekenis	32
1.3.5.2. Milieugerelateerde bepalingen in het Vlaamse Havendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten.....	32
1.3.5.3. Toegang voor schepen in nood en milieurisico's.....	38
1.3.5.4. Milieu-overwegingen in de Havenrichtlijn.....	39
1.3.6. Spanningen omtrent havenrecht en milieurecht	40
1.3.6.1. Havens als milieubedreiging in de publieke opinie.....	40
1.3.6.2. De perceptie van het milieurecht als een extern gegeven door de havenbesturen.....	41
1.3.6.3. Concurrentiële impact van het havengerelateerd milieurecht	42
1.3.6.4. Toepassing van Nederlands milieubeleid en -regels op de toegangsvaarwegen naar de havens van Antwerpen en Gent	43
1.3.7. Tussentijdse besluiten	44
<u>1.4. REGELGEVENDE BEVOEGDHEDEN EN NORMENHIËRARCHIE.....</u>	<u>47</u>
1.4.1. Doelstelling	47
1.4.2. Bevoegdheden van de VN en de IMO.....	47
1.4.3. Bevoegdheden van de EG	48
1.4.4. Bevoegdheden van de Belgische federale overheid	49
1.4.5. Bevoegdheden van de Gewesten, i.h.b. het Vlaams Gewest	50
1.4.5.1. Algemeen.....	50
1.4.5.2. Grondslag van het milieubeleid.....	50
1.4.5.3. Grondslag van het havenbeleid	52
1.4.6. Bevoegdheden van de Havenbedrijven en de havenkapiteins.....	54
1.4.7. Normenhiërarchie	57
1.4.8. Tussentijdse besluiten	61
<u>1.5. HANDHAVINGSBEVOEGDHEDEN</u>	<u>62</u>
1.5.1. Doelstelling	62
1.5.2. Federale milieu-administraties.....	62
1.5.3. Gewestelijke milieu-administraties.....	62
1.5.4. De federale politie te water en de dienst van de scheepvaartcontrole	63
1.5.5. De havenkapiteins	67
1.4.6. Tussentijdse besluiten	70
<u>1.6. CASUS: LOZINGSVERBODEN VOOR SCHEPEN IN DE HAVENS.....</u>	<u>71</u>
1.6.1. Probleemstelling	71
1.6.2. De Oppervlaktewaterenwet	72
1.6.3. De Zeeverontreinigingswet	75
1.6.4. De Wet Bescherming Marien Milieu	78
1.6.5. Het Politiereglement van de Beneden-Zeeschelde.....	81

1.6.6. Het Kustreglement	84
1.6.7. Het Algemeen Scheepvaartreglement.....	88
1.6.8. De Antwerpse Gemeentelijke Havenpolitieverordening	90
1.6.9. De Verordening van de Havens van Brugge-Zeebrugge	92
1.6.10. De Politieverordening van de haven van Gent	92
1.6.11. De Politieverordening Handelshaven Oostende	94
1.6.12. De Wrakkenwet	95
1.6.13. Artikel 539 Strafwetboek.....	95
1.6.14. Irrelevantie van gewoonten contra legem	96
1.6.15. Tussentijdse besluiten	96
 <u>1.7. BESLUITEN EN AANBEVELINGEN</u>	 98
1.7.1. Besluiten	98
1.7.1.1. Ontwikkeling van de havenrelevante milieunormen	98
1.7.1.2. Regelgevingsniveau's	99
1.7.1.3. Handhaving.....	100
1.7.1.4. Casus: lozingsverboden voor schepen in havens.....	101
1.7.2. Aanbevelingen.....	101
1.7.2.1. Uitgangspunten.....	102
1.7.2.1.1. <i>Streven naar wetsmatiging</i>	<i>102</i>
1.7.2.1.2. <i>Subsidiariteit.....</i>	<i>103</i>
1.7.2.1.3. <i>Integratie en samenwerking.....</i>	<i>104</i>
1.7.2.2. Concrete aanbevelingen.....	105
1.7.2.2.1. <i>Onthouding van de centrale regelgever</i>	<i>105</i>
1.7.2.2.2. <i>Coördinatie van het regelgevend apparaat en van administratieve procedures, en herdefiniëring van de regelgevende bevoegdheid.....</i>	<i>105</i>
1.7.2.2.3. <i>Milieubewuste regelgeving en bestuurspraktijk door de havenbesturen.....</i>	<i>106</i>
1.7.2.2.4. <i>Doelgerichte additionele tussenkomst van de centrale regelgever</i>	<i>106</i>
1.7.2.2.5. <i>Adviesverlening door de centrale overheid aan de havenbesturen</i>	<i>107</i>
1.7.2.2.6. <i>Onderzoek van uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van AWZ</i>	<i>107</i>
1.7.2.2.7. <i>Actieve medewerking van de havenbesturen aan de handhaving van milieunormen</i>	<i>107</i>
1.7.2.2.8. <i>Opheffing van nodeloze milieunormen</i>	<i>108</i>
1.7.2.2.9. <i>Afweging van de concurrentiële impact</i>	<i>108</i>

2. NADERE STUDIE VAN HET INTERNATIONAAL HAVENGERELATEERD MILIEURECHT (Frank Maes, Jan Cocquyt & Gwendoline Gonsaeles) 109

2.1. INLEIDING 109

2.2. THEMATISCHE INVENTARISATIE VAN DE GELDENDE INTERNATIONALE EN EUROPESE MILIEURECHTELIJKE INSTRUMENTEN EN FORMELE IMPLEMENTATIE IN DE BELGISCHE WETGEVING 110

2.2.1. Afvalstoffen van zeeschepen	110
2.2.2. Afvalstoffen van de binnenscheepvaart.....	112
2.2.3. Anti-vuilverven met TBT.....	112
2.2.4. Scheepvaart en afvaltransporten	113
2.2.5. Storten van baggerspecie	114
2.2.6. Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen.....	114
2.2.7. MER en plan-MER voor projecten met grensoverschrijdende effecten.....	115
2.2.8. Industriële ongevallen	117
2.2.9. Toegang tot milieu-informatie.....	118
2.2.10. Vervoer van gevaarlijke stoffen over zee	118
2.2.11. Internationale milieuaansprakelijkheid en zeehavens.....	121

2.3. MULTILATERALE MILIEUVERDRAGEN EN EUROPESE MILIEUVERORDENINGEN EN MILIEURICHTLIJNEN VAN TOEPASSING OP DE VLAAMSE ZEEHAVENS: BESCHRIJVING EN WETGEVINGSTECHNISCHE KNELPUNTEN..... 123

2.3.1. Afvalstoffen van zeeschepen	124
2.3.1.1.1. Multilaterale verdragen	124
2.3.1.1.2. MARPOL 73/78.....	124
2.3.1.1.2. Omzetting in Belgische wetgeving MARPOL 73/78.....	130
2.3.1.1.3. Europese Richtlijnen	132
2.3.1.1.4. Richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen	132
2.3.1.1.5. Omzetting van de Richtlijn 2000/59/EG in Vlaamse wetgeving	135
2.3.1.1.6. Richtlijn 95/21/EG inzake havenstaatcontrole.....	137
2.3.1.1.7. Omzetting van de Richtlijn 95/21/EG in Belgische wetgeving.....	147
2.3.1.1.8. Juridisch-technische analyse.....	148

2.3.2. Afvalstoffen van de binnenvaart	150
2.3.2.1.1. <i>Multilaterale verdragen</i>	150
2.3.2.1.2. <i>Het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart van 9 september 1996 (Scheepsafvalstoffenverdrag)</i>	150
2.3.2.1.3. <i>Omzetting van het Scheepsafvalstoffenverdrag in Belgische wetgeving.....</i>	158
2.3.2.1.4. <i>Het Scheepsafvalstoffenverdrag versus Belgische wetgeving.....</i>	158
2.3.2.2. <i>Europese Richtlijnen</i>	160
2.3.2.3. <i>Juridisch-technische analyse</i>	160
2.3.3. Anti-vuilverven met TBT.....	161
2.3.3.1. <i>Multilaterale verdragen</i>	161
2.3.3.2. <i>Europese Richtlijnen en Verordeningen</i>	161
2.3.3.2.1. <i>Europese Richtlijnen</i>	161
2.3.3.2.2. <i>De omzetting van de Richtlijn 89/677/EG in Belgische wetgeving.....</i>	162
2.3.3.2.3. <i>De Europese Verordening.....</i>	163
2.3.3.3. <i>Juridisch-technische analyse</i>	164
2.3.4. Scheepvaart en afvaltransporten	164
2.3.4.1. <i>Multilaterale verdragen</i>	164
2.3.4.1.1. <i>Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke stoffen en de verwijdering ervan</i>	164
2.3.4.1.2. <i>Omzetting van het Verdrag van Bazel in Belgische en Vlaamse wetgeving</i>	168
2.3.4.2. <i>Europese Verordeningen</i>	168
2.3.4.2.1. <i>De Verordening 259/93.....</i>	168
2.3.4.2.2. <i>Omzetting van de Verordening 259/93 in Belgische en Vlaamse wetgeving</i>	173
2.3.4.3. <i>Juridisch-technische analyse</i>	174
2.3.5. Storten van baggerspecie	174
2.3.5.1. <i>Multilaterale verdragen</i>	174
2.3.5.1.1. <i>Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (Verdrag van Parijs).....</i>	174
2.3.5.1.2. <i>Omzetting van het Verdrag van Parijs in Belgische en Vlaamse wetgeving</i>	175
2.3.5.2. <i>Europese Richtlijnen</i>	176
2.3.5.3. <i>Juridisch-technische analyse</i>	177
2.3.6. Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen.....	177
2.3.6.1. <i>Multilaterale verdragen</i>	177
2.3.6.1.1. <i>Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Verdrag van Helsinki)</i>	177
2.3.6.1.2. <i>Het Protocol water en gezondheid.....</i>	179
2.3.6.1.3. <i>Verdrag inzake de bescherming van de Schelde en het Verdrag inzake de bescherming van de Maas (Maas- en Scheldeverdrag 1994)</i>	180
2.3.6.1.4. <i>Omzetting van het Maas- en Scheldeverdrag 1994 in Vlaamse wetgeving.....</i>	181
2.3.6.1.5. <i>Scheldeverdrag 2002.....</i>	181
2.3.6.2. <i>Europese Richtlijnen</i>	183
2.3.6.2.1. <i>De Richtlijn 2000/60/EG.....</i>	183
2.3.6.2.2. <i>Omzetting van de Richtlijn 2000/60/EG in Vlaamse wetgeving</i>	186

2.3.6.3. Juridisch-technische analyse	196
2.3.7. MER en Plan-MER voor projecten met grensoverschrijdende effecten	197
2.3.7.1. Multilaterale verdragen	197
2.3.7.1.1. <i>Verdrag inzake milieu-effectenrapportage in grensoverschrijdend verband (Verdrag van Espoo)</i>	197
2.3.7.1.2. <i>Omzetting van het Verdrag van Espoo in Belgische en Vlaamse wetgeving</i>	199
2.3.7.2. Europese Richtlijnen	200
2.3.7.2.1. <i>De MER-Richtlijn 85/337/EEG</i>	200
2.3.7.2.2. <i>Omzetting van de Richtlijn 85/337/EEG in Vlaamse wetgeving</i>	203
2.3.7.2.3. <i>Plan-MER of Strategische MER Richtlijn 2001/42/EG</i>	207
2.3.7.2.4. <i>Omzetting van de Richtlijn 2001/42/EG</i>	209
2.3.7.3. Juridisch-technische analyse	213
2.3.8. Industriële ongevallen	214
2.3.8.1. Multilaterale verdragen	214
2.3.8.1.1. <i>Verdrag inzake grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen (Verdrag van Helsinki)</i>	214
2.3.8.1.2. <i>Omzetting van het Verdrag van Helsinki in Vlaamse wetgeving</i>	217
2.3.8.2. Europese Richtlijnen	217
2.3.8.2.1. <i>De Richtlijn 96/82/EG</i>	217
2.3.8.2.2. <i>Omzetting van de Richtlijn 96/82/EG in Vlaamse wetgeving</i>	219
2.3.8.3. Juridisch-technische analyse	224
2.3.9. Toegang tot milieuinformatie	225
2.3.9.1. Multilaterale verdragen	225
2.3.9.1.1. <i>Verdrag betreffende de toegang tot informatie, de publieke betrokkenheid in de besluitvorming en de toegang tot het gerecht in leefmilieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus)</i>	225
2.3.9.1.2. <i>Het PRTR Protocol</i>	227
2.3.9.1.3. <i>Omzetting van het Verdrag van Aarhus in Belgische en Vlaamse wetgeving</i>	228
2.3.9.1.4. <i>Omzetting van het PRTR Protocol</i>	228
2.3.9.2. Europese Richtlijnen	229
2.3.9.2.1. <i>De Richtlijn 2003/4/EG</i>	229
2.3.9.2.2. <i>Omzetting van de Richtlijn 2003/4/EG</i>	231
2.3.9.3. Juridisch-technische analyse	231
2.3.10. Vervoer van gevaarlijke stoffen over zee	232
2.3.10.1. Multilaterale verdragen	232
2.3.10.1.1. <i>Verdrag betreffende de voorafgaande toestemming bij de handel in gevaarlijke chemicaliën en pesticiden (Verdrag van Rotterdam)</i>	232
2.3.10.1.2. <i>Het MARPOL Verdrag Bijlage III</i>	234
2.3.10.1.3. <i>Omzetting van de MARPOL bepalingen in Belgische wetgeving</i>	237
2.3.10.2. Europese Richtlijnen	242
2.3.10.2.1. <i>De Richtlijn 93/75/EEG</i>	242
2.3.10.2.2. <i>Omzetting van de Richtlijn 93/75/EEG in Belgische wetgeving</i>	244
2.3.10.3. Juridisch-technische analyse	245

2.3.11. Internationale aansprakelijkheid zeeschepen en zeehavens.....	245
2.3.11.1. Multilaterale verdragen	245
2.3.11.1.1. Verdrag betreffende de beperking van de aansprakelijkheid inzake zeevorderingen (LLMC Verdrag)	245
2.3.11.1.2. Omzetting van het LLMC Verdrag in Belgische wetgeving	251
2.3.11.1.3. Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olie (CLC Verdrag)	253
2.3.11.1.4. Omzetting van het CLC Verdrag in Belgische wetgeving	257
2.3.11.1.5. Het Internationaal Verdrag ter oprichting van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie	258
2.3.11.1.6. Omzetting van het Fonds Verdrag in Belgische wetgeving.....	261
2.3.11.1.7. Verdrag betreffende de voorbereiding, reactie en samenwerking inzake olieverontreiniging (OPRC-Verdrag :).....	261
2.3.11.1.8. Verdrag betreffende de aansprakelijkheid voor schade door het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen (HNS Verdrag)	262
2.3.11.1.9. Het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door bunkerolie	263
2.3.11.2. Europese Richtlijnen	266
 2.4. <u>MATRICES MET OVERZICHT VAN DE FORMELE EN PRAKTISCHE KNELPUNTEN</u>	267
2.4.1. Matrix 1: Europese Richtlijnen	267
2.4.2. Matrix 2: Multilaterale Verdragen.....	270
 2.5. <u>SAMENVATTEND OVERZICHT VAN DE PROBLEMEN DIE DE HAVENS ONDERVINDEN BIJ DE NALEVING VAN DE HEN OPGELEGDE VERPLICHTINGEN</u>	276
 2.6. <u>BESLUITEN EN AANBEVELINGEN</u>	281
 3. HAVENS EN VLAREM (Isabelle Larmuseau)	286
 3.1. <u>ALGEMENE ACHTERGROND</u>.....	286
3.1.1. Europees	286
3.1.1.1. Havens en MER-plicht.....	286
3.1.1.2. Havens en vergunningsplicht	287
3.1.2. Vlaams	288
 3.2. <u>OVERZICHT EN EVALUATIE VAN MILIEURELEVANTE WETGEVING VAN TOEPASSING OP POTENTIEEL HINDERLIJKE HAVENACTIVITEITEN</u>.....	293
3.2.1. Situering van de potentieel hinderlijke activiteiten binnen de zeehavens.....	293

3.2.2. Situering van door de zeehavenbeheerder zelf uitgeoefende potentieel hinderlijke activiteiten binnen de zeehavens en overzicht van de daarop van toepassing zijnde milieurelevante wetgeving	295
--	------------

3.3. DRAAGWIJDTE VAN DE MILIEUVERGUNNINGSPLICHT VOOR ZEEHANDELSHAVENS..... 300

3.3.1. Welke interpretatie moet/kan worden gegeven aan het begrip ‘zeehandels-haven’?	300
3.3.2. Theoretische evaluatie.....	309
3.3.2.1. Inleiding	309
3.3.2.2. Impact van het openbaar domein-statuuut van de haven op de milieuvergunningsplicht voor havens	311
3.3.2.3. Impact van de ruimtelijke en strategische planning op de milieuvergunningsplicht voor havens	312
3.3.2.4. Uitbreiding van (de interpretatie van) het begrip ‘zeehandels-haven’ tot havengebieden zoals afgebakend volgens het Havendecreet?	318
3.3.3. Evaluatie vanuit de praktijk.....	321

3.4. BESLUITEN EN AANBEVELINGEN..... 324

RECAPITULERING VAN BESLUITEN EN AANBEVELINGEN.....329

<u>1. HAVENRECHT EN MILIEURECHT IN HET ALGEMEEN</u>	329
1.1. Besluiten	329
1.2. Aanbevelingen.....	333
<u>2. INTERNATIONAAL EN EUROPEES MILIEURECHT</u>	339
<u>3. HAVENS EN VLAREM.....</u>	343

INLEIDING

1. DOEL VAN DE STUDIE

Ingevolge de ontwikkeling van een afzonderlijk milieubeleid en bijhorende internationale en interne regelgeving zijn de jongste decennia, en vooral de jongste tien jaar, spanningen ontstaan tussen dit milieubeleid en het havenbeleid en tussen milieurecht en havenrecht.

Zoals de opdrachtgever opmerkte in het bestek voor deze studieopdracht, is de betekenis van de milieuregelgeving toepasselijk op de havens niet altijd duidelijk. In het havenbeleid speelt soms ook een zekere onervarenheid tegenover de milieuproblematiek, soms inderdaad zelfs een wantrouwen, vanuit de klassiek door velen geponeerde tegenstelling tussen economie en ecologie.

De voorliggende studie heeft ten eerste tot doel de milieurechtelijke context van havenbeleid, -beheer en -exploitatie te schetsen. Hier reeds valt op te merken dat de toepasselijke regelgeving niet alleen wordt gevormd door algemene milieurechtelijke normenstelsels (bijvoorbeeld Vlarems of de afvalstoffenregelgeving). Het internationaal, Europees, Belgisch, Vlaams en lokaal zee- en havenbestuursrecht formuleren immers ook specifieke normen op milieugebied. Deze normen zijn in de sector van het milieubeleid doorgaans weinig gekend, en vaak ook weinig toegankelijk, daar zij berusten op verspreide, vaak verouderde regelgeving en/of op zuiver lokale regels, tot algemene concessievoorwaarden voor havenbedrijven en zelfs individuele contracten met private havenbedrijven toe. Tot op heden werd nooit een globaal overzicht van het in de havens toepasselijke milieurecht uitgewerkt. Op het hier aangediende overzicht zouden de diverse betrokken overheden verder moeten kunnen voortbouwen om in de toekomst een meer gericht en samenhangend milieubeleid tegenover de zeehavens uit te werken, waarbij onder meer ook rekening wordt gehouden met de specifieke scheepvaart- en havenrechtelijke context.

Een tweede doelstelling is het aanduiden van knelpunten. Die knelpunten bestaan in de onaangepastheid van de regelgeving aan de feitelijke noden, een overlapping of overbodige herhaling van milieuvoorschriften, een tegenstrijdigheid van voorschriften, een gebrekkige implementatie van bestaande normen (bijv. omzetting van Europese richtlijnen), een irrationele verdeling van de regelgevende bevoegdheden, een inefficiënte organisatie van het toezicht, enz. Dit knelpuntenonderzoek leidt tot concrete aanbevelingen. Het bestek voor deze opdracht gaf aan dat de bevindingen van het onderzoek kunnen worden gebruikt als uitgangspunt voor verder legislatief werk.

In het bestek drukte de opdrachtgever de voorkeur uit voor het toespitsen van het onderzoek op een aantal onderwerpen, waarvan er vier niet-limitatief door hem werden aangeduid.

Uiteindelijk werd besloten voorliggende studie onder te verdelen in de volgende vier hoofdstukken:

- regelgeving en handhaving van de milieuregelgeving in de zeehavens;
- internationale aspecten van het milieustatuut van de zeehavens;
- integratie van het milieuaspect in het Vlaams havenbeleid;
- de zeehaven in de VLAREM-reglementering.

De problematiek van de havenuitbreiding en meer bepaald de invulling van de habitat- en volgelrichtlijngebieden, vallen hoe dan ook buiten het onderzoek, daar ze in andere fora ter discussie staan.

2. METHODOLOGIE

2.1. Samenstelling van het onderzoeksteam en de stuurgroep

Overeenkomstig de suggestie van de opdrachtgever in het bestek werd deze studie uitgevoerd door een complementair team van experts verbonden aan verschillende universiteiten.

Prof. Dr. Eric Van Hooydonk (UA), voorzitter van het Europees Instituut voor Zee- en Vervoerrecht en advocaat, heeft deel 1 van de studie over de verhouding tussen milieurecht en havenrecht verzorgd.

Prof. Dr. Frank Maes, Gwendoline Gonsaeles en Jan Cocquyt zijn verbonden aan het Maritiem Instituut van de Universiteit Gent. Zij hebben de inventaris en de duiding van het havenrelevante internationale milieurecht in deel 2 van de studie voor hun rekening genomen.

Mr. Isabelle Larmuseau (UG), gastprofessor milieurecht aan de Hogeschool Antwerpen, Departement Architectuur, assistente aan het Centrum voor milieurecht van de Universiteit Gent, en advocaat, heeft deel 3 over de milieuvergunningen in de havens voorbereid onder leiding van **Prof. Dr. Luc Lavrysen (UG)**, rechter in het Arbitragehof en voorzitter van het Centrum voor milieurecht van de Universiteit Gent

De leden van het team hebben onderling intensief overleg gepleegd om mekaars delen te optimaliseren en ze onderling te doen aansluiten.

De uitvoering van de opdracht werd begeleid door een stuurgroep onder leiding van **de heer Hannes Descamps (Afdeling Europa en Milieu)**. Voorts waren in de Stuurgroep vertegenwoordigd (in alfabetische volgorde):

- de heer Johan De Beer (Afdeling Europa en Milieu);

- de heer Marnik Decock (Afdeling);
- de heer Gilbert Degroote (Afdeling Milieuvergunningen);
- de heer Joris Demuyter (Afdeling Scheepvaartbegeleiding)
- mevrouw Elfi Laridon (Afdeling Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen);
- mevrouw Anne Teughels (Afdeling Milieuvergunningen);
- mevrouw Fabienne Vanderstraeten (Afdeling Europa en Milieu);
- mevrouw Erika Verstrepen (Afdeling Vlaamse Nautische Autoriteit);
- de heer François Wambacq (Afdeling Milieuvergunningen).

2.2. Uitvoering van de studie-opdracht

Op 19 december 2002 werd de goedkeuring van de offerte van de uitvoerders betekend. Daarbij werd de aanvang van de uitvoeringstermijn vastgesteld op 27 januari 2003.

Overeenkomstig het bestek werd de studie uitgevoerd in verschillende fasen.

Conform de offerte werd op 13 maart 2003 een ontwerp van Startnota ingediend, inbegrepen een eerste voortgangsrapport over VLAREM.

Op 15 april 2003 besprak de Stuurgroep dit ontwerp.

Op 24 april 2003 dienden de uitvoerders een aangepaste versie van de startnota in.

Op 11 juni 2003 namen de leden van het onderzoeksteam deel aan een fact-finding vergadering met de vier Vlaamse zeehavenbesturen gehouden bij het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen.

Op 24 en 25 juni 2003 werd een ontwerpversie van deel 2 resp. de bijhorende matrices in ontwerp aan de opdrachtgever overgemaakt.

Op 2 juli 2003 werd een ontwerp van deel 1 ingediend.

Op 2 juli 2003 besprak de Stuurgroep de ontwerp teksten voor de drie delen.

Op 29 september 2003 werd een herwerkte en aangevulde versie van deel 2 ingediend.

Op 30 september 2003 werden de uitgevoerde en in voorbereiding zijnde wijzigingen aan het ontwerprapport besproken in de Stuurgroep.

Op 5 oktober 2003 werd een ontwerp van eindrapport ingediend.

Vervolgens formuleerden de leden van de Stuurgroep nog talrijke opmerkingen en werd tussen hen en de opdrachthouders bijkomend overleg gepleegd.

Op 12 november 2003 werd een nieuw eindrapport ingediend.

Na verdere opmerkingen werd de tekst nogmaals besproken tijdens een vergadering op 26 november 2003 en werd het eindrapport ingediend op 7 december 2003.

Gedurende de looptijd van de opdracht werden diverse diensten telefonisch, schriftelijk en per e-mail gecontacteerd om informatie te bekomen.

1. MILIEURECHT EN HAVENRECHT: EEN (TE) COMPLEXE VERHOUDING

1.1. DOELSTELLING VAN DIT DEEL

Dit deel van de studie is opgevat als een algemene inleiding tot het milieurechtelijk kader voor zeehavenactiviteiten. De bedoeling is vooreerst de complexe verhouding tussen de vrijwel talloze rechtsregelen omtrent de milieuaspecten van havenactiviteiten te systematiseren aan de hand van een rechtshistorisch onderbouwd model. Het doel is derhalve niet om hier alle relevante rechtsregelen te inventariseren; dergelijke inventarisatie wordt, vanuit internationaal en Europees perspectief, ondernomen in deel 2 van deze studie. Wel wordt in dit deel een algemeen classificatieschema ontworpen.

De hier voorgestelde beredeneerde schematisering van de milieuregels omtrent havenactiviteiten is zeker geen oefening van louter academisch belang. Deze poging tot schematisering raakt zelfs de diepste kern van de momenteel problematische verhouding tussen de havens en milieurecht. Bij de betrokken milieu-administraties, de havenbesturen, de private havenbedrijven (goederenbehandelaars, scheepsagenturen, expediteurs, sleepdiensten, nijverheidsondernemingen gevestigd in de havens enz.) en de havengebruikers (ladingbelanghebbenden zowel als rederijen) wordt het geheel aan havenrelevante milieuregels vaak gepercipieerd als nodeloos omvangrijk en complex, ja als ongeordend en onlogisch. De rechtshandhavers en de rechtsonderhorigen ervaren het havenrelevante milieurecht al te vaak als een onbegrijpelijke massa losstaande regeltjes. Het kan ook niet worden ontkend, en het zal hieronder overigens nader worden geadstrueerd, dat er in de regelgeving inderdaad talrijke overlappingsen en tegenstrijdigheden voorkomen.

Het hieronder uitgewerkte model toont eerstens aan dat deze onoverzichtelijke toestand rechtshistorisch verklaarbaar is. Eerste doel is m.a.w. de havenrelevante milieunormen te plaatsen in een rechtshistorisch perspectief. Dit bevordert een beter begrip van het geldende recht bij alle betrokkenen. Ten tweede laat de schematisering toe om een aantal concrete aanbevelingen te formuleren om het recht te verbeteren en vooral te vereenvoudigen, en om onbegrip tussen de havenbesturen, de havenbedrijven en de milieuregelgevers en -administraties progressief weg te werken.

1.2. DEFINITIES

Om misverstanden te vermijden is het nuttig vooraf enkele in dit deel gebruikte basisbegrippen te definiëren.

1.2.1. Milieurecht

In een pragmatische definitie, die in het raam van voorliggende studie volstaat, kan het milieurecht worden omschreven als het geheel van rechtsregels uitgevaardigd ter implementering van het milieubeleid.

Het begrip "milieu" duidt luidens het Vlaams Milieubeleidsdecreet op "de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat"¹.

Hetzelfde decreet geeft ook een hier bruikbare definitie van het milieubeleid. Het (Vlaamse) milieubeleid heeft ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties met name tot doel:

"1° het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur;

2° de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven;

3° het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder van die welke bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn"².

Het milieubeleid en het milieurecht hebben zich pas ontwikkeld tot autonome gehelen na de tweede wereldoorlog, en vooral sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Van belang is hier reeds te noteren dat het gaat om regelgeving die is tot stand gebracht vanuit een autonoom milieubeleidsperspectief dat naast of boven de havensector (en het havenbeleid) wordt gedefinieerd.

¹ Art. 1.1.2, § 1, 1° Decr. VI.R. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

² Art. 1.2.1, § 1 Decr. VI.R. 5 april 1995.

1.2.2. Havengerelateerd milieurecht

Het havengerelateerd milieurecht is eenvoudig te omschrijven als het milieurecht dat betrekking heeft op havens en havenactiviteiten. Het is een zeer breed begrip waaronder bijv. de regelgevingen vallen m.b.t. milieuvergunningen in de havens, natuurbehoud in de havens³, het beheer van afvalstoffen in de havens, enzovoort. Het gaat m.a.w. om specifiek op de havens gerichte of toepasselijke bepalingen uit algemene milieuregelgevingen en, meer en meer, ook om specifiek voor de havensector uitgewerkte milieuregels.

1.1.3. Havenrecht

Met havenrecht wordt hier bedoeld het geheel van rechtsregels tot regeling van havenactiviteiten. Dit havenrecht is zeer divers.

Het gaat vooreerst om het havenbestuursrecht in brede zin, d.w.z. al de publiekrechtelijke regelgeving die tot stand wordt gebracht met het oog op de regulering van de havenactiviteit⁴. Men zou kunnen stellen dat ook het havengerelateerd milieurecht hiertoe behoort. In het raam van deze studie wordt het specifieke havengerelateerde milieurecht echter niet als een onderdeel van het havenrecht beschouwd. Het havenbestuursrecht omvat instrumenten zoals het Vlaamse Havendecreet en de lokale havenverordeningen.

Naast het publiekrechtelijke havenrecht is ook melding te maken van het privaatrechtelijke havenrecht. Dit ligt neer in de Belgische Zeewet maar vooral in ongeschreven havengebruiken en in resoluties en algemene voorwaarden opgesteld door beroepsgroeperingen van de private havensector zoals de Antwerpse Gemeenschap voor de Haven (AGHA).

Het aldus gedefinieerde havenrecht, dat wezenlijk tot stand komt vanuit het perspectief van het havenbeleid⁵, is veel ouder dan het milieurecht. Het wordt wezenlijk gekenmerkt door een sterke mate van autoregulering, d.w.z. dat de regelgeving wordt uitgevaardigd en gehandhaafd

³ Conform het bestek wordt de problematiek van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in deze studie echter niet aangeraakt.

⁴ In enge zin duidt het begrip havenbestuursrecht op de regelgeving betreffende de eigenlijke havenbesturen (in Vlaanderen de gemeentelijke havenbedrijven van Antwerpen, Gent en Oostende en de Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen).

⁵ Inclusief het beleid van de private havensector.

door de bevoegde entiteiten uit de havensector zelf (havenbesturen resp. organisaties van private havenbedrijven). Deze autoregulering is in het volgende betoog een essentiële bouwsteen.

1.1.4. Milieugerelateerd havenrecht

Om de cirkel rond te maken moet het milieugerelateerd havenrecht worden gedefinieerd. Het gaat eenvoudig om de regels van havenrecht die specifiek betrekking hebben op milieuaspecten van de havenactiviteit. Het gaat bijvoorbeeld om lozingsverboden of -beperkingen opgenomen in de havenreglementen, om bepalingen die de milieuhandhavingsbevoegdheden van de havenkapiteins definiëren, etc. Dergelijke regels zijn niet uitgewerkt vanuit milieubeleidsperspectief, maar vanuit havenbeleidsperspectief. Precies doordat vanuit deze twee beleidsperspectieven vaak zeer gelijkaardige, zometer identieke regels tot stand worden gebracht, ontstaan er teveel regels, overlappingen en tegenstrijdigheden, en dit draagt zoals uiteengezet sterk bij tot onbegrip en zelfs wantrouwen.

1.1.5. Scheepvaartrecht en milieugerelateerd scheepvaartrecht

Het scheepvaartrecht omvat het geheel van rechtsregelen betreffende de scheepvaart, zowel zeevaart als binnenvaart. Het begrijpt het publiekrechtelijk en het privaatrechtelijk scheepvaartrecht.

In het raam van deze studie wordt het publiekrechtelijk havenrecht niet tot het publiekrechtelijk scheepvaartrecht gerekend (ofschoon dit theoretisch anders kan worden gezien). Het publiekrechtelijk scheepvaartrecht omvat alle regels over de overheidstussenkomst m.b.t. de scheepvaart. Vele daarvan hebben betrekking op milieuaspecten van de scheepvaart en kunnen worden samengebracht onder het begrip milieugerelateerd scheepvaartrecht. Het zogenaamde 'mariene milieurecht' is echter breder daar het ook regels omvat over het beheer van de zeegebieden, los van de scheepvaartactiviteiten (bijv. regels inzake natuurbehoud op zee).

Het milieugerelateerd scheepvaartrecht heeft vaak ook betrekking op havens en is dan zowel milieu- als havengerelateerd. Het kenmerkende blijft echter dat het gaat om regels uitgewerkt vanuit het scheepvaartbeleid, en niet vanuit het milieu- of havenbeleid.

Voor de scheepvaartwegen beheerd door de centrale overheid bestaan er bijvoorbeeld al lang milieurechtelijke voorschriften opgenomen in de diverse scheepvaartreglementen. Dit wordt verderop geïllustreerd a.d.h.v. een studie van de diverse lozingsverboden voor havens en scheepvaartwegen.

Een andere voorbeeld is de Wrakkenwet van 11 april 1989, die het principe herneemt dat de eigenaar van een gezonken schip zijn wrak moet wegruimen en dat, zo dit niet gebeurt, de overheid tot de wegruiming zal overgaan op kosten en risico van de eigenaar. Dit principe was en is ook opgenomen in talrijke scheepvaartreglementen. In de Wrakkenwet wordt voor alle vaarwegen bepaald dat de eigenaar, de kapitein of de schipper van een vaartuig dat aan de grond gelopen of gezonken is, dit vaartuig - met inbegrip van alles wat zich aan boord bevindt of heeft bevonden, inzonderheid de lading - moet vlot brengen en verwijderen naar de daartoe door de overheid aangewezen plaats. Het lichten en verwijderen van de lading moet geschieden met inachtneming van de maatregelen die worden opgelegd door de wetten en reglementen inzonderheid degene die betrekking hebben op de opruiming van gevaarlijke of schadelijke stoffen. De overheid kan daartoe verplichtingen, ondermeer een termijn opleggen. Deze regels gelden ook ten aanzien van alles wat vanop een vaartuig in het water is terecht gekomen. Wrakken, wrakstukken, gezonken tuigen of voorwerpen moeten volgens dezelfde verplichtingen door hun respectieve eigenaars gelicht en buiten het openbaar domein verwijderd worden. Bij risico op mogelijke verontreiniging van het mariene milieu van de territoriale zee of de exclusieve economische zone of in het geval de veiligheid van de scheepvaart in deze mariene zones in gevaar wordt gebracht, heeft de eigenaar van een vaartuig dat aan de grond is gelopen of gezonken is, de verplichting zijn wrak, de wrakstukken, de gezonken tuigen, de lading, de aan boord aanwezige schadelijke stoffen of voorwerpen te lichten en uit het mariene milieu te verwijderen, behoudens indien het achterlaten door de overheid is vergund met toepassing van de artikelen 25 en 26 van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder rechtsbevoegdheid van België⁶.

Tenslotte valt aan te stippen dat ook het privaatrechtelijk zeerecht sporadisch milieugerelateerde bepalingen bevat. Zo verplicht de Zeewet (Boek II van het Wetboek van Koophandel) de kapitein om het oliejournaal en het certificaat van verzekering of van financiële zekerheid voor olietransport aan boord te hebben⁷. Voor de praktijk van de havenuitbating zijn deze privaatrechtelijke bepalingen van eerder marginaal belang.

⁶ Art. 13 Wet 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse Internationale Akten inzake de zeevaart, zoals gewijzigd.

⁷ Art. 63 Zeewet.

1.1.6. Verzamelbegrip: havenrelevante milieunormen

Tenslotte is het nodig gebleken om in deze studie ook een verzamelbegrip te hanteren waarmee het geheel van het havengerelateerde milieurecht, het milieugerelateerde havenrecht en het haven- en milieugerelateerde scheepvaartrecht kan worden aangeduid. Er werd gekozen voor de omschrijving havenrelevante milieunormen.

1.3. ALGEMENE ONTWIKKELING VAN HET MILIEUSTATUUT VAN DE HAVENS

1.3.1. Belang

Het milieubeleid en het milieurecht hebben zich zoals aangestipt pas ontwikkeld tot autonome gehelen na de tweede wereldoorlog, en vooral sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw.

Zoals reeds aangegeven is het milieugerelateerd havenrecht veel ouder. Het werd vooral tot stand gebracht op plaatselijk niveau, vanuit de havensector zelf. Dit is de diepste oorzaak van de talrijke hedendaagse overlappingsen tussen milieuregels voor havenactiviteiten. Inzicht in de historische ontwikkeling van deze regels is van essentieel belang, ook om het huidige recht weloverwogen te kunnen verbeteren.

1.3.2. De Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur

1.3.2.1. Taakverdeling tussen de havenbesturen en de private havensector

Vooraleer in te gaan op de ontwikkeling van het milieugerelateerd havenrecht, dient het historische wezen van de Belgische en Vlaamse havenbestuurlijke ordening geschetst.

Het bestuur van de Belgische en Vlaamse havens is in handen van overheidsbesturen. Het plaatselijke havenbestuur oefent in principe de vier zogenaamde havenbestuurlijke bevoegdheden uit:

- het beheer van het havendomein (planning, uitbouw, onderhoud en ingebruikgeving van haveninfrastructuur zoals dokken, kaaïen en sluizen);
- de bijzondere administratieve politie van de havenbedrijvigheid (via het uitvaardigen van havenverordeningen en het toezien op de naleving ervan door havenkapiteins of havenmeesters);
- de vaststelling en de inning van havengelden (die retributies zijn ter vergoeding van het gebruik van de haven);
- de verstrekking of de organisatie van bijzondere aanvullende diensten (bijv. het loodsen, slepen en vastmaken van schepen en de publieke kraandiensten)⁸.

⁸ Over het begrip havenbestuur en de havenbestuurlijke bevoegdheden, zie Van Hooydonk, E., *Beginselen van havenbestuursrecht*, Brugge, Die Keure, 1996, 12-13, nr. 17.

Gans de economische exploitatie van het havendomein is dus in handen van het plaatselijke havenbestuur, dat niet alleen een uitvoerende rol speelt, maar ook een werkelijk plaatselijk havenbeleid kan ontwikkelen, waarin de toekomst van de haven wordt bepaald.

De private havensector vervult eveneens een belangrijke rol. Hij zorgt voor de goederenbehandeling (laden, lossen en opslaan van goederen). Daartoe verkrijgen private stuwadoorsondernemingen, 'naties' en 'terminal operators' van het havenbestuur een domeinconcessie of een domeinvergunning die het recht geeft om het havendomein tijdelijk privaat te gebruiken. Bijzondere diensten zoals het loodsen en het slepen worden in sommige havens ook door de private sector verzekerd, op basis van een door het havenbestuur verleende concessie van openbare dienst of een vergunning.

1.3.2.2. Wezen van de Hanseatische traditie

Het allesoverheersende kenmerk van de Belgische havenbestuurlijke organisatie is dat de zeehavens worden bestuurd op gemeentelijk niveau. Ofschoon de zeehavens van vergelijkbaar, in sommige opzichten zelfs groter belang zijn dan overheidsbedrijven actief in spoor- en luchtvervoer, water-, elektriciteits- en gasdistributie, telecommunicatie of de post, zijn zij eigendom van en worden zij geëxploiteerd door instanties die verankerd zijn in de gemeentelijke organisatie. De gemeentelijke havenbestuursvorm is niet alleen in België dominerend. Ook in andere Europese landen als Nederland en Duitsland worden belangrijke havens beheerd door het plaatselijke stadsbestuur. Dat is o.m. het geval in Rotterdam (de grootste haven ter wereld), Hamburg (de tiende wereldhaven), Amsterdam en Bremen. Deze landen behoren tot wat prof. em. F. Suykens, ere-directeur-generaal van de haven van Antwerpen, de "Hanseatische traditie" van lokaal havenbestuur heeft genoemd. Deze traditie staat tegenover de Latijnse traditie in landen met een centralistisch geïnspireerde havenbestuurstraditie (o.m. Frankrijk, Spanje, Italië) en tegenover de Angelsaksische traditie (in het Verenigd Koninkrijk en Ierland) waarin de havens vaak worden geëxploiteerd door zelfstandige 'port trusts' of zelfs door volledig private havenbedrijven⁹.

⁹ Zie o.m. Suykens, F., "Op weg naar een Europese havenpolitiek ?", *Liber amicorum Lionel Tricot*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, (493), 498; Suykens, F., "Het Europees havenbeleid", *Tijdschrift voor vervoerwetenschap*, 1994, (293), 299.

1.3.2.3. Verband tussen de havenbestuurlijke autonomie en het ontstaan van de steden

Tegenover de vaststelling dat de centrale overheid zich in de landen met een Hanseatische havenbestuurstraditie wél bemoeit met andere publieke dienstverleningen met een economisch karakter, komt de beheersing van de havenexploitatie door de gemeenten weinig logisch en bevreemdend over. De gemeentelijke dominantie in de havenexploitatie is echter historisch geworteld. Naar de thesis van Pirenne zijn de meeste van onze steden in de middeleeuwen ontstaan of hebben zij zich ontwikkeld als verkeersknooppunt of havenstad, waar de scheepvaart aansluiting kon vinden op het wegvervoer¹⁰. Deze steden hebben ten onzent steeds een grote autonomie genoten tegenover het centraal gezag, en dit particularisme domineert nog steeds het rechtsstatuut van de gemeenten¹¹. Van in het begin strekte de gemeentelijke autonomie zich uit tot de havenexploitatie. Alle havens werden m.a.w. van bij hun ontstaan beheerd en geëxploiteerd door het stadsbestuur¹². De lokale havenbestuurlijke autonomie ligt dus ingebakken in het historische ontstaan van de steden en in de sterke traditie van gemeentelijke zelfstandigheid tegenover de centrale overheid. De historische worteling van het huidige bestuursstelsel verklaart in alle geval het verschil met andere sectoren van het economisch overheidsinitiatief, die pas recenter tot ontwikkeling zijn gekomen, i.h.b. vanaf de industriële revolutie of zelfs nog later. De havenbesturen zijn in ons land waarschijnlijk de oudste economische overheidsbedrijven. In wezen heeft dit aloude gemeentelijke bestuursmodel zich tot op heden gehandhaafd. Zelfs de havens die niet meer door de steden zelf worden bestuurd, zijn in handen van publiekrechtelijke rechtspersonen die door het plaatselijke stadsbestuur worden gedomineerd of waarin dat bestuur minstens mee is betrokken.

De Hanseatische traditie komt tot uiting in het feit dat er tot voor kort vrijwel geen Belgische wetgeving omtrent de havenbestuurlijke activiteit bestond. De gemeentelijke havens werden in principe bestuurd op grond van de Gemeentewet. In 1996 werd een wettelijk kader gecreëerd voor de oprichting door de gemeenten van autonome gemeentelijke havenbedrijven met rechtspersoonlijkheid¹³. In 1999 heeft de Vlaamse decreetgever de bevoegdheden van de verzelfstandigde Vlaamse zeehavenbesturen verankerd in het Vlaamse Havendecreet¹⁴.

¹⁰ Zie Pirenne, J., *Les villes et les institutions urbaines*, I, Parijs, Alcan, 1939, passim.

¹¹ Zie bijv. Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. en Vande Lanotte, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1999, 427-428, nr. 445.

¹² Zie Asaert, G., "Scheepsbezit en havens", in Asaert, G., Van Beylen, J. en Jansen, H.P.H., *Maritieme Geschiedenis der Nederlanden*, I, Bussum, De Boer Maritiem, 1976, (180), 193; zie ook Ryckaert, M., "La gestion des Ports flamands au moyen Age", in Istituto Internazionale di Storia Economica "F. Datini", *I porti come impresa economica*, Prato, Le Monnier, 1988, (347), 367; voor Antwerpen, zie vooral Asaert, G., *De Antwerpse scheepvaart in de XVde eeuw (1394-1480). Bijdrage tot de economische geschiedenis van de stad Antwerpen*, in *Verh.Kon.Acad.W.L.S.K.*, 1973, jg. XXXV, nr. 72, 136-137.

¹³ Zie Van Hooydonk, E., "De gemeentebedrijvenwet van 28 maart 1995 en het juridisch statuut van de autonome gemeentebedrijven", *T.Gem.*, 1997, 3-55.

¹⁴ Decr.VI.P. 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, *B.S.*, 8 april 1999.

1.3.2.4. Huidige rol van de Vlaamse overheid in het havenbeleid

De steeds belangrijker wordende rol van de Vlaamse overheid in het zeehavenbeleid is eveneens vastgelegd in het Havendecreet.

Ten eerste draagt de Vlaamse regering bij in de financiering van de uitbreiding en het onderhoud van de haveninfrastructuur. Het accent ligt voortaan meer op de financiële tussenkomst van het Gewest in het behouden van de maritieme toegankelijkheid van de havens en (mogelijk) in de verkeersafwikkeling, het veiligheidstoezicht en de vrijwaring van het milieu. Voor investeringen in grote nieuwe havenprojecten (haveninterne basisinfrastructuur en uitrustingsinfrastructuur) werd de tussenkomst van het Gewest verminderd, zodat de havenbesturen financieel worden geresponsabiliseerd¹⁵. Zoals hieronder nader wordt toegelicht, beschikt het Gewest in het raam van dit financieringsbeleid over de bevoegdheid om bij besluiten van de Vlaamse regering en middels overeenkomsten met de havenbedrijven, verder normerend op te treden.

Voorts oefent de Vlaamse overheid een controletaak uit. Een voltijdse gewestelijke havencommissaris oefent op de beslissingen van de Vlaamse zeehavenbesturen een wettigheidstoezicht uit. Hij kan beslissingen opschorten, waarna de regering de vernietiging kan uitspreken. Participaties van de havenbesturen moeten door de havencommissaris worden geïnvesterd. De Vlaamse regering moet bepaalde vervreemdingen en hypothekekeringen alsook de aanvaarding van toelagen en giften van andere overheden goedkeuren¹⁶.

Tenslotte verankert het Havendecreet de rol van diverse advies- en overlegorganen zoals de Vlaamse Havencommissie en een nieuwe gemeenschappelijke concertatiecommissie¹⁷. Daardoor worden de verhoudingen tussen het Gewest en de havenbesturen beter gestructureerd.

¹⁵ Zie artt. 29-35 Havendecreet, alsook de diverse uitvoeringsbesluiten.

¹⁶ Zie artt. 22-23 Havendecreet.

¹⁷ Zie artt. 24-25 Havendecreet.

1.3.2.5. Impact van de Hanseatische traditie op het milieugerelateerd havenrecht

De Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur heeft tot op vandaag een zware impact op het milieugerelateerd havenrecht om de eenvoudige reden dat de zeehavenbesturen (of de oprichtende gemeenten) een in principe onbeperkte bevoegdheid hebben om milieugerelateerde regels voor de havenactiviteiten uit te vaardigen en te handhaven. Dergelijke milieugerelateerde regels worden opgenomen in gemeentelijke (of andere) havenverordeningen en op de naleving ervan wordt toegezien door de (van de havenbesturen afhankende) havenkapiteinsdiensten. Deze laatste diensten oefenen bovendien een beperkte milieugerelateerde verordnungsbevoegdheid uit. Sommige milieugerelateerde regels worden opgenomen in concessiecontracten van de havenbesturen met havengebruikers en zijn niet strafrechtelijk gesanctioneerd. Het geheel van deze milieugerelateerde havenbestuurlijke normgeving en handhaving heeft zich - vrijwel zonder enige (geformaliseerde) wisselwerking - ontwikkeld naast het havengerelateerde milieurecht.

1.3.3. Het milieugerelateerd havenrecht vóór de industriële revolutie¹⁸

Milieugerelateerd havenrecht heeft ongetwijfeld bestaan van bij het ontstaan van de havensteden. In het Antwerpse Coreboek van 1291 was al volgende bepaling opgenomen:

"Item, die mes, asschen, ghemul, slyc, steene, smedecolen, ochte eenegherande vulnesse gote ochte worpe in die roye, ochte in die veste, ocht in die borchgracht, ocht in eeneghen vliet oft waterlaet die ghewoenlyc vliet ochte waterlaet es te sine, es hi cleine ocht groot; ocht diet op den cant leyden ochte gaderen, die soude verboeren vj lib."¹⁹

Deze bepaling was gericht op het reinhouden van de vlieten (kanalen aansluitend op de Schelde welke fungeerden als binnendok), de grachten en de omringende kaaivlakten of oevers. Het gaat om een klassieke regel van milieugerelateerd havenrecht welke was terug te vinden in de lokale politiereglementen van alle havensteden. In Antwerpen moest het stortverbod nog in 1771 worden hernomen in een nieuw gemeentelijk reglement waarin uitdrukkelijk ook de kaaïen worden vermeld²⁰. Het verbod om afval te storten in de havenwateren en op de kaaïen komt nog steeds voor in moderne havenreglementen.

¹⁸ Het hieronder volgend overzicht berust o.m. op onderzoek van oude reglementen, gebundeld in Vaes, G., *Les Ports Belges*, Brussel, larcier, 1904, 333 p. (uittr. uit *Pand.B.*).

¹⁹ Art. CIX Coreboek, zoals weergegeven in Van den Bogaert, A., *Recueil d'ordonnances, règlements et arrêtés émanés de l'autorité locale d'Anvers*, Antwerpen, G. Van Merlen et Fils, 1852, 99.

²⁰ Reglement van 24 december 1771, in Van den Bogaert, A., *o.c.*, 121, nr. 19.

De Franse revolutionaire wetgeving belastte de gemeentebesturen o.m. met de algemene administratieve politie van de openbare plaatsen, waaronder uitdrukkelijk de kaaien werden vermeld. De gemeentelijke politiebevoegdheid over de havens werd verankerd in de revolutionaire decreten van 14 december 1789 en 16-24 augustus 1790. Luidens deze bepalingen hebben de gemeenten onder meer tot taak:

"het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op de openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen".

Aan "de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten" wordt ook toevertrouwd:

"alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden, en openbare pleinen".

Deze principes zijn momenteel opgenomen in artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet²¹. Daar de havenpolitiebele voeging momenteel nog steeds behoort tot de bevoegdheid van de gemeentebesturen, vormen de geciteerde bepalingen nog steeds een belangrijke basis voor het totstandbrengen van milieugerelateerd havenrecht. De bedoelde, tot op heden bewaarde politiebevoegdheid van de gemeenten verklaart al voor een groot stuk waarom veel milieunormen die voorkomen in het havenreguleerd milieurecht, in vergelijkbare bewoordingen ook zijn terug te vinden in het milieugerelateerd havenrecht.

De Franse revolutionaire wetgever heeft bovendien de wettelijke bevoegdheden van de havenkapiteins bepaald. Deze wetgeving waardoor verplicht havenkapiteinsdiensten werden opgericht, en waarop de huidige Belgische wetgeving voortbouwt, droeg de havenkapiteins o.m. op om de vrijheid en de veiligheid van de havens en de politie van de kaaien en werven te verzekeren²². Speciaal werd de havenkapiteins opgedragen de zindelijkheid ("propreté") van de havens en reden te waarborgen²³ en om erover te waken dat de operaties van ballasten en ontballasten geen wanordelijkheden en belemmeringen veroorzaakten op de kaaien²⁴. De havenkapiteins moesten ook zekerstellen dat de zindelijkheid en de bewegingsvrijheid bewaard bleef op de kaaien, plaatsen en werven in de nabijheid van de havens²⁵.

Soms kwam ook de centrale overheid reglementerend tussen. De Préfet van het Département des Deux-Nèthes vaardigde op 24 Ventôse jaar XIII een reglement uit waardoor schepen

²¹ Deze formulering is ook in Frankrijk overgeleverd doorheen de opeenvolgende wetsaanpassingen; zij figureert thans in het art. 131-2 van de Code des communes (zie N. CALDERARO, *Droit du littoral*, Parijs, Le Moniteur, 1993, 160, nr. 129).

²² Art. 1 Titel III Décret 9-13 augustus 1791 relatif à la navigation et des ports de commerce.

²³ Art. 10 Titel I Décret 10 maart 1807 sur l'organisation des officiers du port.

²⁴ Art. 11.

²⁵ Art. 13.

geladen met kalk werd verboden de haven van Antwerpen binnen te varen. De Préfet beschreef het risico in volgende overweging:

"qu'en effet il peut arriver qu'un bateau de chaux se brise ou soit renversé en touchant contre un gros navire, ou par tout autre accident, qu'alors il en résulterait un incendie par l'action de l'eau sur la chaux, et par suite de cet incendie, l'encombrement d'un canal par les débris d'un bateau qui ne seraient point consumés, ainsi qu'il est déjà arrivé dans le Canal des Charpentiers, que d'ailleurs le déchargement de la chaux auprès des bâtimens de mer est nuisible au gréement et aux manoeuvres de ceux-ci"²⁶.

De politie van de havenactiviteit werd door deze centrale wetgevende en reglementerende tussenkomst al meer verzelfstandigd tegenover de klassieke gemeentelijke politie. Door de totstandkoming van specifieke wetgeving over de politionele bevoegdheid van de havenbesturen staat men m.a.w. voor het begin van de verzelfstandiging van de bijzondere administratieve politie van de havenbedrijvigheid tegenover de algemene administratieve politiebevoegdheid van de gemeenten. Op het terrein wijzigt deze verzelfstandiging eerder weinig zolang de havens door de gemeenten beheerd blijven en de gemeenten hun algemene politiebevoegdheid a.h.w. met de bijzondere havenpolitionele bevoegdheid cumuleren. Dit laatste werd uitdrukkelijk bevestigd in de Zeevaartpolitiewet van 27 september 1842, die de taken van de waterschouten definieerde, maar in artikel 3 bepaalde:

"De plaatselyke overheden blyven belast met de policie van de kommen en kanaelen en van de vaartuygen die zich aldaer bevinden, mitsgaders van de huizen der logemenshouders en andere openbaere plaatsen door de zeelieden bezocht; met het toezigt over de ballasting; met maetregelen te neemen in geval van brand aen boord der vaertuygen in de kommen of kanaelen der stad; eyndelyk met alle de maetregelen van gemeentelyke policie".

Deze wetsbepaling illustreert treffend dat de havenexploitatie nog innig was verweven met het stedelijk leven. De schepen meerden aan in of vlakbij stedelijke woonwijken en dit veroorzaakte bijzondere veiligheidsrisico's zoals deze van woningbrand of rustverstoring in het havenkwartier. De milieubepalingen in de gemeentelijke havenreglementen bleven in de hier onderzochte periode dan ook grotendeels geïnspireerd door bekommernissen binnen de klassieke gemeentelijke bevoegdheidssfeer. Zo bevatte het Antwerpse havenreglement van 24 juli 1821 bepalingen over het aanmeren van schepen geladen met teer of pek teneinde de brandbestrijding te vergemakkelijken²⁷. Gelijkaardige regels golden voor schepen geladen met ongebluste kalk²⁸. Ook de reinheid van de haven zelf werd veiliggesteld. De kapiteins werden verplicht om minstens éénmaal per dag de kaai te vegen zodat geen enkel vuilnis of afval achterbleef²⁹. Het was verboden iets in het water van dokken en vlieten te werpen en

²⁶ Tekst uit Van den Bogaert, A., *o.c.*, 202-203, nr. 58.

²⁷ Art. 16.

²⁸ Art. 17.

²⁹ Art. 25.

scheepsafval moest naar vuilnisbakken worden gebracht; scheepsherstellers en kalfaters mochten evenmin afval in het water gooien, maar dienden het te verzamelen op vlotten³⁰. Buskruit en wapens mochten in de haven niet aan boord worden gehouden³¹. Diverse bepalingen regelden de brandbestrijding en de ongedierteverdelging op schepen³².

Men zou dergelijke normeringen kunnen samenvatten als normen van operationele havenhygiëne. Alles overschouwend dienden zij o.i. in feite drie onderscheiden belangen. Vooreerst is dit klassieke milieugerelateerde havenrecht gericht op het vrijwaren van de bruikbaarheid van de haven en op het beschermen van de integriteit van het havendomein; het dient daarmee de belangen van het gemeentelijke havenbestuur. Ten tweede gaat het tegelijk om een dienstverlening aan de havengebruikers: een wanordelijke, onzindelijke of vervuilde haven is noch voor schepen, noch voor ladingbelanghebbenden aantrekkelijk. Ten derde dienen sommige bepalingen de belangen van de omwonende stadsbevolking en de leefbaarheid van de woonkernen.

1.3.4. Het milieugerelateerd havenrecht van de mechanisering van de havens tot aan WO II

Door de mechanisering en schaalvergroting van de havenbehandelingen en van de scheepvaart en door de ontwikkeling van de trafieken van gevaarlijke goederen werden nieuwe risico's van industriële aard in het leven geroepen. Deze gaven aanleiding tot een specifieke normering in de lokale havenreglementen. Zo vaardigde de Antwerpse gemeenteraad op 11 september 1867 een verordening uit over het laden, lossen en opslaan van petroleum. Deze verordening was gericht op het vermijden van brand en ontploffing en bevatte strenge verbodsbepalingen over het maken van vuur alsook administratieve voorschriften.

Later werd een uitdrukkelijke toelating van de havenkapitein geëist voor het neerleggen onder de havenafdaken van alle gevaarlijke goederen, i.h.b. de ontplofbare en brandbare stoffen; dit voorschrift werd specifiek strafrechtelijk gesanctioneerd³³. In 1899 werd de kapiteins van schepen geladen met petroleumproducten verplicht de aard en de hoeveelheid van de aan boord zijnde brandbare goederen aan te geven aan de havenkapiteinsdienst alvorens aan te meren³⁴. Dergelijke schepen werd bovendien geweerd uit de dokken en van de havenkaaien³⁵.

³⁰ Art. 26.

³¹ Art. 27.

³² Zie artt. 28 e.v.

³³ Art. 12 Verordening 14 april 1896 betreffende het benutten van kaaien en afdaken aan de Schelde.

³⁴ Art. 1 Politieverordening 27 december 1899 op de behandeling en het opslaan van nafta, benzine en gelijkaardige producten.

Door een wet van 5 maart 1900³⁶ werd de regering gemachtigd om met de Stad Antwerpen een overeenkomst te sluiten voor het verplaatsen van de petroleuminstallaties van het Amerikadok naar het verafgelegen zuidelijke uiteinde van de Scheldekaaien. De zuidelijke laad- en lossteigers voor tankschepen en beveiligde tankparken (de zgn. Petroleuminstellingen-Zuid) werden opengesteld in 1903. Daardoor werd het gevaar van brand en ontploffing in de haven verkleind en kwam het Amerikadok terug vrij voor de normale haventrafiek. Een en ander moet worden gezien tegen de achtergrond van de ramp van Corvilain op 6 september 1889. Bij de verwerking van oud buskruit uit per schip aangevoerde koperen hulzen nabij het Amerikadok gebeurde toen een enorme ontploffing waarbij 150 doden vielen en schade werd toegebracht aan huizen tot in Oosterweel en Antwerpen. De verplaatsing van de Antwerpse petroleuminstellingen is allicht het eerste voorbeeld van een door veiligheids- en milieuoverwegingen geïnspireerde havenplanning.

Een andere illustratie van het eerder overkoepelend en "self-sufficient" karakter van het milieugerelateerd havenrecht van toen biedt de bepaling over het oprichten van constructies op de kaaien, die een voorafgaande vergunning van het gemeentebestuur voorschreef³⁷.

De havenreglementen bleven uiteraard de klassieke bepalingen bevatten omtrent de algemene operationele milieuhygiëne in de haven³⁸.

Een wet van 5 mei 1936 heeft het statuut van de havenkapiteinsdiensten wettelijk beter verankerd en meteen geüniformiseerd voor alle Belgische zeehavens. Deze wet is tot op heden van toepassing gebleven en is met het Vlaams Havendecreet nog steeds de basis voor de milieugerelateerde politie-actie van de havenbesturen. Er wordt hieronder op teruggekomen.

1.3.5. Het milieugerelateerd havenrecht en de opkomst van het havengerelateerd milieurecht na WO II

1.3.5.1. Industrialisering van de havengebieden

Na WO II en vooral vanaf de jaren zestig werden de Vlaamse zeehavens geïndustrialiseerd. Deze tendens drukte zich vooral door te Antwerpen en te Gent. De aanstoot werd gevormd door het Marshallplan (cfr. aanleg van het Antwerpse Marshalldok), door het Antwerpse

³⁵ Art. 2.

³⁶ B.S., 8 maart 1900.

³⁷ Art. 10 Verordening 14 april 1896 betreffende het benutten van kaaien en afdaken aan de Schelde.

³⁸ Zie bijv. het Antwerps gemeentelijk reglement van 9 december 1901 over de openbare zindelijkheid.

Tienjarenplan vastgelegd in de wetten van 5 juli 1956³⁹ en 15 april 1958⁴⁰, en door de uitbouw van het Kanaal Gent-Terneuzen op grond van het Belgisch-Nederlands verdrag van 20 juni 1960⁴¹. In Oostende en Zeebrugge vond een beperktere industrialisering plaats. Havenbesturen als het Antwerpse voerden doelbewust een industrialisatiepolitiek om de trafiek minder afhankelijk te maken van conjuncturele ontwikkelingen⁴². Nabij de grootschalige havendokken werden raffinaderijen, chemische bedrijven en metaalverwerkende bedrijven gevestigd.

De door deze industriële schaalvergroting in de havens uitgelokte milieugerelateerde regulering werd slechts in geringe mate verwezenlijkt door de havenbesturen en bleef in feite beperkt tot de opname van veiligheidsvoorschriften voor de vaart en het aanmeren van schepen geladen met gevaarlijke goederen en voor het laden en lossen van deze producten. De industriële activiteit op de betrokken sites zelf werd genormeerd door het nieuwe milieurecht, ontplooid buiten de havenbestuurlijke bevoegdheidssfeer. Het ging inz. om regelen m.b.t. ruimtelijke ordening en exploitatievergunningen en om emissienormen vastgesteld door de centrale wetgever. De eigenlijke havenactiviteit bleef echter genormeerd op lokaal havenbestuurlijk niveau.

1.3.5.2. Internationalisering van het milieurecht en het scheepvaartrecht

Reeds in 1889 werd een internationaal zeescheepvaartreglement vastgesteld, dat later herhaaldelijk werd herzien. In 1912 werd het eerste SOLAS⁴³-Verdrag voor de beveiliging van de scheepvaart gesloten. Ook dit verdrag werd verschillende malen geactualiseerd. Dergelijke normen zijn op de beveiliging van de scheepvaart gericht en dragen uiteraard bij tot de vermindering van milieurisico's. Het eigenlijke milieurecht, en vooral het milieugerelateerd scheepvaartrecht, werd pas vanaf de jaren zeventig ontwikkeld op internationaal en later op Europees niveau⁴⁴.

³⁹ B.S., 9 augustus 1956.

⁴⁰ B.S., 30 mei 1958.

⁴¹ Goedgekeurd bij W. 4 maart 1961, B.S., 30 december 1961.

⁴² Over de industriële concessiepolitiek van het Antwerpse havenbestuur, zie Devos, G., "De ruimtelijke structuur van de Antwerpse haven tussen traditie en vernieuwing (1870-1994)", in Blomme, J. e.a., *Stroomversnelling. De Antwerpse haven tussen 1880 en nu*, Antwerpen, Pandora, 2002, (79), 82-84; zie verder Mingret, P., *La croissance industrielle du port d'Anvers*, Brussel, Société Royale Belge de Géographie, 1976, 766 p.

⁴³ *Safety of life at sea*.

⁴⁴ Internationale regels omtrent de arbeidsomstandigheden in de havens, tot stand gebracht binnen de Internationale Arbeidsorganisatie, kunnen onrechtstreeks eveneens milieurelevant zijn, maar blijven in deze studie buiten beschouwing.

Het milieugerelateerd scheepvaartrecht kwam in een stroomversnelling door de ramp met de Torrey Canyon in 1967. Deze gaf aanleiding tot de uitwerking van een bijzonder aansprakelijkheidsregime voor de eigenaars van olietankers (CLC-Verdrag) en tot een verdragsregeling voor milieubestrijdingsinterventies van de staten in de volle zee (Interventieverdrag). In 1973 werd het eerste MARPOL-Verdrag ondertekend, dat vooral publiekrechtelijke voorschriften i.v.m. de bescherming van het marien milieu bevat. In 1982 werd het VN Zeerechtverdrag aangenomen, dat bepalingen bevat omtrent de havenstaatscontrole maar het statuut van havens als binnenwateren voor het overige niet aanraakt. Vanaf de jaren negentig werden progressief Europese normen i.v.m. mariene milieubescherming en milieu-aspecten van de scheepvaart vastgesteld.

Specifieke internationale milieuregels voor havens zijn vooralsnog echter zeldzaam zoniet onbestaand gebleven. De normering inzake scheepvaartveiligheid wordt echter meer en meer verfijnd met het oog op toepassing op havenoperaties. Een eerste voorbeeld bieden de *Recommendations on the Safe Transport of Dangerous Cargoes and Related Activities in Port Areas* van de IMO⁴⁵. Hierin wordt een raamwerk geboden waarbinnen nationale regelgevers de behandeling van gevaarlijke goederen in de havens kunnen regelen. Het gaat om een resolutie van de Internationale Maritieme Organisatie waarvan de eerste versie werd vastgesteld in 1973 en die herhaaldelijk werd en wordt herzien. Een tweede voorbeeld is de Richtlijn 2001/96/EG van 4 december 2001 tot vaststelling van geharmoniseerde voorschriften en procedures voor veilig laden en lossen van bulkschepen⁴⁶. In lijn met een reeks IMO-resoluties houdt de Richtlijn maatregelen in gericht op het voorkomen van het risico van beschadigingen en verzwakkingen van de structuur als gevolg van verkeerde laad- en losverrichtingen. De Richtlijn stelt geharmoniseerde geschiktheidsvereisten voor de bulkschepen en terminals vast alsook geharmoniseerde procedures voor samenwerking en communicatie tussen deze schepen en terminals. Zij is dus onmiddellijk van toepassing op havenbehandelingen, maar beoogt in wezen de bevordering van de veiligheid op zee.

In deel 2 van deze studie wordt het internationaal en Europees milieurecht grondig gescreend en geduid op zijn impact op de havensector. Daaruit zal blijken dat deze impact bijzonder groot is, bij zover dat de speelruimte voor nationale of - ten onzent - gewestelijke regelgevers om eigen milieuregels voor havens uit te werken, steeds verkleint.

De meest specifiek op havenoperaties gerichte Europese milieuregelgeving is ongetwijfeld de Richtlijn Havenontvangstinstallaties (Richtlijn 2000/59/EG)⁴⁷. Deze beoogt de lozing van scheepsafval en ladingresiduen in zee, met name illegale lozingen, door schepen die

⁴⁵ *Recommendations on the Safe Transport of Dangerous Cargoes and Related Activities in Port Areas*, IMO, Londen, 1995, 120 p.

⁴⁶ Richtlijn 2001/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot vaststelling van geharmoniseerde voorschriften en procedures voor veilig laden en lossen van bulkschepen (*Pb.*, L 13, 16 januari 2002, 9).

⁴⁷ Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (*Pb.*, L 332, 28 december 2000, 81).

gebruikmaken van havens in de Gemeenschap te doen verminderen, door de beschikbaarheid en het gebruik van havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen te verbeteren, teneinde aldus een betere bescherming van het mariene milieu te bewerkstelligen (art. 1). De lidstaten dragen zorg voor de beschikbaarheid van havenontvangstvoorzieningen die toereikend zijn voor de behoeften van de schepen welke hun havens gewoonlijk aandoen, zonder onnodig oponthoud van de schepen te veroorzaken (art. 4.1). Voor elke haven wordt een passend plan voor ontvangst en verwerking van scheepsafval uitgewerkt en vastgesteld na overleg met de betrokken partijen, in het bijzonder de havengebruikers of hun vertegenwoordigers (art. 5.1). De kapitein moet bij opvaart naar een haven in de Gemeenschap een aanmeldingsformulier invullen (art. 6.1). In principe moet hij alle scheepsafval voor vertrek uit die haven afgeven bij een havenontvangstvoorziening (art. 7.1). De lidstaten dragen er zorg voor dat de kosten van de havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval, met inbegrip van de behandeling en verwijdering van het scheepsafval, worden bekostigd uit bijdragen van schepen. De kostendekkingssystemen voor het gebruik van havenontvangstvoorzieningen mogen niet aanzetten tot het lozen van afval op zee (art. 8.1-2). Voor schepen die volgens een dienstregeling frequent en regelmatig bepaalde havens aandoen en waarvoor genoegzaam aangetoond is dat er een regeling is getroffen voor de afgifte van scheepsafval en de betaling van bijdragen in een op de route van het schip liggende haven, zijn vrijstellingen mogelijk (art. 9). De kapitein van een schip dat een haven in de Gemeenschap aandoet, draagt er zorg voor dat ladingresiduen afgegeven worden bij een havenontvangstvoorziening overeenkomstig de voorschriften van Marpol 73/78. Bijdragen verbonden aan de afgifte van ladingresiduen worden door de gebruiker van de havenontvangstvoorziening betaald (art. 10). De Richtlijn regelt de inspecties (art. 11), begeleidende maatregelen (art. 12) en de sanctionering (art. 13). Zij moest door de lidstaten zijn uitgevoerd vóór 28 december 2002 (art. 16.1) en wordt in deel 2 van deze studie eveneens grondig behandeld.

1.3.5.3. Regionalisering van het milieubeleid en het havenbeleid

Zoals men weet werd het Belgische milieurecht stapsgewijze geregionaliseerd. De Vlaamse decreetgever heeft de milieuregelgeving inmiddels zeer sterk uitgebouwd. Deze regelgevende activiteit gaat alsmaar verder en lijkt niet naar een eindpunt te gaan. Het gaat m.a.w. om een van meest dynamische rechtstakken.

In deel 3 van deze studie zal worden onderzocht of de recente onderwerping van de publieke havenexploitatie door de havenbesturen aan een milieuvergunningsplicht, vanuit juridisch-technisch oogpunt een meerwaarde biedt. Problematisch is dat de afgeleverde milieuvergunningen de naleving van de plaatselijke havenverordeningen opleggen als bijzondere vergunningsvoorwaarde. De vraag rijst of de loutere herneming van bestaand

milieugerelateerd havenrecht in het havengerelateerd milieurecht een toegevoegde waarde oplevert dan wel slechts leidt tot nutteloze regelgevings- en procedureballast en mogelijk conflicterend handhavings- en toezichtsbeleid van diverse bevoegde overheden.

Het havenbeleid werd pas later naar de Gewesten overgeheveld. In 1980 werden reeds de industriezones in de havens onder de gewestbevoegdheid geplaatst, maar met het eigenlijk havenbeleid is dit pas gebeurd door de staatshervorming van 1988. Hierop wordt nog teruggekomen bij het overzicht van regelgevingsniveau's. Ook zal worden onderzocht of de opname van milieu-eisen in de voorwaarden voor de toekenning van Vlaamse financiële middelen aan de havenbesturen een meerwaarde biedt.

1.3.5.4. 'Greening of the government' in de havensector

1.3.5.4.1. Betekenis

Een laatste recente tendens is dat bepaalde milieubekommernissen sowieso meer en meer meespelen in de regelgeving en de bestuurlijke praktijk van havenbesturen en scheepvaartadministraties, los van het eigenlijke havengerelateerde milieurecht, maar ook buiten de sfeer van de klassieke milieugerelateerde havenregelgeving uitgevaardigd door de havenbesturen.

1.3.5.4.2. Milieugerelateerde bepalingen in het Vlaamse Havendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten

Het Vlaamse Havendecreet van 2 maart 1999⁴⁸ beoogt expliciet bij te dragen tot een duurzame havenontwikkeling en tot een haveninvesteringsbeleid volgens economisch en ecologisch verantwoorde criteria⁴⁹.

Het Havendecreet bevat diverse milieugerelateerde bepalingen, die hoofdzakelijk betrekking hebben op de financiering van milieugerelateerde investeringen.

⁴⁸ B.S., 8 april 1999, gewijzigd.

⁴⁹ Toelichting bij het decreetsvoorstel, met verwijzing naar de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997 (*Gedr.St.*, VI.P., 1998-99, nr. 1144/1, 2).

Zo worden "groenschermen" en "bufferzones aan de rand van het havengebied" door het Havendecreet gerekend tot de basisinfrastructuur⁵⁰, in verband waarmee de verantwoordelijkheid voor aanleg, instandhouding, onderhoud en exploitatie steeds bij het Vlaams Gewest berust⁵¹. Bij uitvoeringsbesluit werden de groenschermen en bufferzones aan de rand van het havengebied "met gewestelijk belang" vastgesteld⁵².

Het Vlaams Gewest is voorts verantwoordelijk voor het verwerken van baggerspecie afkomstig uit de maritieme toegangswegen⁵³.

Voorts machtigt het Havendecreet de Vlaamse regering om binnen de perken van de begroting subsidies toe te kennen aan de havenbedrijven voor investeringen in de haveninterne basisinfrastructuur en de uitrustingsinfrastructuur met inbegrip van de vervanging van technisch en economisch achterhaalde constructies, of deze investeringen mede te financieren. Bij de aanvraag tot subsidiëring of medefinanciering moet het havenbedrijf een technische en sociaal-economische verantwoording voegen die minstens de afstemming op de marktontwikkeling en het Vlaams havenbeleid dient te omvatten. *Tevens dienen de te verwachten gevolgen op het vlak van mobiliteit, ruimtelijke ordening en het leefmilieu te worden verantwoord*⁵⁴. Het desbetreffende uitvoeringsbesluit maakt het de Vlaamse overheid mogelijk voorwaarden of criteria te bepalen i.v.m. o.m. ruimteproductiviteit, natuur en milieu, ruimtelijke ordening en de invloed op de leefgemeenschappen in en rond de havens⁵⁵. Het aanvragende Havenbedrijf moet de te verwachten gevolgen op het vlak van mobiliteit, ruimtelijke ordening en milieu verantwoorden⁵⁶. Voor projecten van meer dan 10 miljoen euro moet de MiNa-raad om advies worden gevraagd op basis van de volgende extra in het dossier bij te voegen punten:

- "1° de milieutechnische effecten van de investering op de optimale benutting van de bestaande havencapaciteit in de haven in kwestie, en een zuinig ruimtegebruik;
 - 2° de effecten van de investering op het vlak van het leefmilieu en het behoud en het versterken van de ecologische infrastructuur binnen en buiten het havengebied;
 - 3° de milieutechnische effecten van de investering op de verkeersafwikkeling en de mobiliteit van en naar het achterland"
- ⁵⁷
- .

⁵⁰ Art. 2, 10° Havendecreet.

⁵¹ Art. 29 Havendecreet.

⁵² Art. 11 B.V.R. 13 juli 2001 (B.S., 31 oktober 2001).

⁵³ Zie art. 29 en ook 29bis Havendecreet. Laatstvermelde bepaling betreft de optionele betoelaging door het Gewest van o.m. de verwerking van baggerspecieafkomstig van de zeesluizen. Zie voorts art. 31 m.b.t. de verwerking van specie afkomstig van de ligplaatsen langs de maritieme toegangswegen.

⁵⁴ Zie art. 30 Havendecreet.

⁵⁵ Art. 2, 3° B.V.R. 13 juli 2001 betreffende de voorwaarden voor en de procedures tot toekenning, wijziging en intrekking van projectgebonden subsidies en medefinanciering aan de havenbedrijven, alsmede betreffende de subsidie- en medefinancieringspercentages (B.S., 30 augustus 2001).

⁵⁶ Art. 3, § 1, 2°, 3° en 4° B.V.R. 13 juli 2001.

⁵⁷ Art. 3, § 4 B.V.R. 13 juli 2001; zie §§ 6 e.v. over de termijn voor advisering door de MiNa-raad.

De subsidie of medefinanciering van het Vlaamse Gewest, wordt verminderd met de uitgaven die het Vlaamse Gewest maakt voor de sociale en ecologisch mitigerende maatregelen⁵⁸. Dit laatste begrip duidt op "alle maatregelen op sociaal en/of milieutechnisch of ecologisch vlak, zowel rechtstreeks als onrechtstreeks, die genomen moeten worden om een haveninterne basisinfrastructuur en/of uitrustingsinfrastructuur te realiseren"⁵⁹.

Het Havendecreet maakt het voorts mogelijk dat de Vlaamse overheid aan de vier Vlaamse havenbesturen subsidies toekent voor bepaalde acties van de havenkapiteinsdiensten ter vrijwaring van het milieu⁶⁰. Het gaat hierbij niet om een verplichting. *De facto* worden de subsidiedossiers en -overeenkomsten voorbereid en beheerd door de Afdeling Scheepvaartbegeleiding van het Vlaams Gewest. De vrijwaring van het milieu wordt door het Havendecreet sowieso - en uitdrukkelijk - gerekend tot de opdrachten van de havenkapiteinsdiensten⁶¹. De vrijwaring van het niet-aquatisch milieu is echter niet subsidieerbaar. Gelet op het algemeen uitgangspunt van de decreetgever dat het Vlaams Gewest dient bij te dragen in de verzekering van de maritieme toegankelijkheid van de zeehavens, dienen alle kosten m.b.t. de vrijwaring van het niet-aquatisch milieu bij voorbaat van subsidiëring te worden uitgesloten. Het gaat inz. om het toezicht op het reinhouden van de kaaien en opslagplaatsen. In dat verband worden door de havenbesturen bij reglement en via de concessies overigens ook verplichtingen opgelegd aan de havengebruikers. Milieutoezicht op de kaai is in alle geval niet subsidieerbaar en valt geheel buiten de verantwoordelijkheid inzake maritieme toegankelijkheid. Toezicht inzake bouw- en milieuvergunningen is *a fortiori* te verwerpen als subsidieerbare activiteit. De preventieve, repressieve en curatieve activiteiten i.v.m. het aquatisch milieu zijn alleen subsidieerbaar in de mate dat zij niet recupereerbaar zijn. Dat blijkt duidelijk uit de parlementaire stukken⁶² en uit de aanbeveling van de Vlaamse Havencommissie waaraan het Havendecreet gevolg heeft gegeven en waarnaar de indieners van het decreetsvoorstel expliciet verwezen⁶³.

Bij al de hierboven besproken financieringsvormen kan het Vlaams Gewest nadere regels en/of voorwaarden opleggen of met de havenbedrijven overeenkomen, via het uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten resp. het sluiten van overeenkomsten⁶⁴. Het Havendecreet sluit niet uit dat deze regels en voorwaarden betrekking hebben op milieu-aspecten. In de huidige stand van het Havendecreet is dit het meest geëigende, zoniet het enige instrument voor het Vlaams Gewest om, buiten de toepassing van het eigenlijke havengerelateerde milieurecht, milieunormen aan de havens op te leggen. Door de band met de toekenning van financiële

⁵⁸ Art. 5, § 6 B.V.R. 13 juli 2001.

⁵⁹ Art. 1, 17° B.V.R. 13 juli 2001.

⁶⁰ Art. 32 Havendecreet.

⁶¹ Art. 14, 3° Havendecreet.

⁶² Zie inz. *Gedr.St.*, Vl.P., 1998-99, nr. 1144/1, 13.

⁶³ *Jaarverslag* van de VHC, 1997, 66-67.

⁶⁴ Dit kan gebeuren op grond van art. 33 ("De Vlaamse regering stelt, wat de artikelen 30 tot 32 betreft de nadere regels vast inzake de subsidie en medefinancieringspercentages") of op grond van art. 34 ("Onverminderd artikel 33 kan het Vlaamse Gewest de in artikelen 29 tot 32 bedoelde financiële tegemoetkomingen verbinden aan voorwaarden opgenomen in specifieke overeenkomsten, af te sluiten met het betrokken havenbedrijf").

middelen kan het Vlaams Gewest een incentive creëren om milieugerelateerde normen na te leven en te komen tot een verder "greening of the government" op plaatselijk havenbestuurlijk niveau.

Aan de andere kant rijst de vraag of het opleggen van specifieke en bijkomende milieu-eisen via het havenbeleid niet zou kunnen leiden tot een overbodige herhaling resp. verzwaring van reeds ingevolge het milieurecht geldende voorschriften (cfr. planologische voorwaarden, milieuvergunning, stedenbouwkundige vergunning, MER-plicht etc.) en of geen buitenmatige bureaucratische belasting in het leven dreigt te worden geroepen.

Verder bevat het Havendecreet nog enkele milieurelevante bepalingen buiten de sfeer van het havenfinancieringsbeleid.

Zo bepaalt het Havendecreet dat de grenzen van de havengebieden "nader" worden vastgesteld "overeenkomstig de wetgeving op de ruimtelijke ordening". Hieraan voegt het decreet toe: "Voor de zeehavens gelden de in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen als zeehavengebied afgebakende terreinen"^{65,66}.

Milieu-aspecten komen voorts aan bod in de subregionale overlegorganen die het Havendecreet toelaat op te richten teneinde het maatschappelijk draagvlak van belangrijke havengerelateerde beslissingen te vergroten⁶⁷. Het decreet bepaalt hierover:

⁶⁵ Art. 3, § 1 Havendecreet.

⁶⁶ Volledigheidshalve dient eraan te worden herinnerd dat reeds de Wet Chabert van 19 juni 1978 voor het Linkerscheldeioevergebied - naar de Raad van State stelde - een "embryo van ruimtelijke ordening" vastlegde, o.m. door te bepalen dat het gebied ook "groenzones" bevat. Bedoelde wet werd gewijzigd door het Havendecreet (zie art. 37 Havendecreet). Deze wet bevat voorts een afzonderlijk hoofdstuk over "Ruimtelijke Ordening, stedenbouw en milieuzorg", waarvan de bepalingen - eveneens gewijzigd door het Havendecreet - luiden:

Art. 29. Onverminderd de wettelijke beschikkingen inzake ruimtelijke ordening houden de personen en instanties die in het L.S.O.-gebied aangewezen zijn voor het opmaken van plannen van aanleg, richt- of structuurplannen, alsmede alle plannen in verband met de infrastructurele uitbouw eveneens de maatschappij op de hoogte van de voorstudie en delen zij haar alle voorontwerpen of ontwerpplannen mede.

De Maatschappij kan te allen tijde de opmerkingen maken of suggesties voordragen die zij nuttig acht.

Art. 30. De bouw- en exploitatievergunningen in het L.S.O.-gebied worden door de bevoegde overheden afgeleverd na advies van:

1° het gemeentelijke havenbedrijf Antwerpen, in zoverre het bouw- en exploitatievergunningen betreft in de maritieme zone van het havengebied;

2° de Maatschappij, in zoverre het bouw- en exploitatievergunningen betreft in de industriële zone van het havengebied.

Art. 31. Onverminderd de toepassing van de wettelijke bepalingen ter zake, wordt inzake milieuzorg in het L.S.O.-gebied het advies ingewonnen van en het toezicht uitgeoefend door het Centrum tegen Lucht- en Waterverontreiniging van de stad Antwerpen.

De Minister bepaalt de vergoedingen verschuldigd voor de door het centrum geleverde prestaties".

⁶⁷ *Gedr.St.*, VI.P., 1998)99, nr. 1144/1, 4 en 12.

"§ 1. Op verzoek van het havenbedrijf en één van de steden of gemeenten, bedoeld in het tweede lid, kan de Vlaamse regering per havengebied een subregionaal overlegorgaan oprichten *om de impact van de havenactiviteiten op de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de mobiliteit en de leefbaarheid van de woonkernen na te gaan en daaromtrent adviezen in te winnen.*

Naast het Vlaamse Gewest en het betrokken havenbedrijf hebben de steden en gemeenten op wier grondgebied het betrokken havengebied zich uitstrekt of wier grondgebied grenst aan dit havengebied steeds het recht om deel uit te maken van dit overlegorgaan.

De adviezen van dit overlegorgaan worden overgemaakt aan de Vlaamse regering.

De Vlaamse regering bepaalt de verdere samenstelling, de concrete adviesopdracht en de werking van dit gewestelijk subregionaal overlegorgaan.

§ 2. Binnen elk subregionaal overlegorgaan wordt een secretariaat opgericht dat de werkzaamheden inzake voornoemd subregionaal overleg begeleidt en coördineert.

§ 3. De Vlaamse regering wordt gemachtigd om binnen de perken van de begroting subsidies toe te kennen aan deze subregionale overlegorganen voor hun werking" (curs. toegevoegd)⁶⁸.

Vergeleken met de situatie in de ons omringende landen - waar concurrerende havens zijn gelegen - geeft het Havendecreet op het eerste gezicht blijk van een verregaande graad van "greening of the government". In het Vlaams havenbeleid wordt terdege met milieu-aspecten rekening gehouden en deze bekommernis is vertaald in algemeen geldende en juridisch bindende procedurevoorschriften, welke klaarblijkelijk niet of toch niet met dezelfde intensiteit worden aangetroffen in de regelgeving van de buurlanden. In Nederland worden subsidieaanvragen voor havenprojecten door de Rijksoverheid weliswaar mede getoetst aan de criteria van het "leveren van een bijdrage aan duurzame ruimtelijke ontwikkeling" en van de "intensivering [van het] ruimtegebruik", maar deze criteria blijven eerder vaag en flexibel en staan naast andere criteria; bovendien gebeurt bedoelde toetsing blijkbaar zonder procedurele plichtplegingen⁶⁹. Vermeldenswaard is dat onder de door de Nederlandse Rijksoverheid subsidieerbare kosten van een havenproject specifiek "het opruimen van milieuverontreiniging tot een maximum van 25 % van die kosten" kan worden begrepen⁷⁰.

De algemene conclusie is dat het Vlaamse milieugerelateerde havenrecht op milieuvlak reeds sterk is ontwikkeld. Door het inbouwen van milieu-eisen in het Vlaamse

⁶⁸ Art. 28 Havendecreet, zoals gewijzigd.

⁶⁹ Subsidieregeling Haveninterne Projecten II, *Staatscourant*, 29 februari 2000, nr. 42, p. 14, Toelichting bij art. 2, tweede lid, onderdeel c. Voor een analyse van de regelgeving m.b.t. havenfinanciering in Nederland, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, zie Van Hooydonk, E. m.m.v. Verbeke, A. en PriceWaterhouseCoopers Management Consultants-PLI, *Onderzoek naar de implicaties van de regelgeving en het beleid van de Europese Unie voor het Vlaamse havenbeleid*, studie in opdracht van de Vlaamse Havencommissie en de Afdeling Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen, 24 september 2002. In het licht van de voorliggende studie werd de buitenlandse wetgeving niet uitvoerig bijkomend gescreend op milieurelevante bepalingen.

⁷⁰ Art. 6.2 Subsidieregeling Haveninterne Projecten II.

havenfinancieringsbeleid kan met het oog op de medewerking van de havenbesturen aan de realisatie van Vlaamse milieudoelstellingen een krachtige incentive worden gecreëerd. Anderzijds kan de vraag worden geopperd of de in het raam van het havenbeleid op te leggen milieuvorwaarden niet dreigen te leiden tot een overbodige ontubbeling of verzwaring van sowieso ingevolge het milieurecht geldende eisen (cfr. planologische voorwaarden, milieuvergunning, stedenbouwkundige vergunning, MER-plicht etc.) en tot een nodeloze procedurelast. Hieromtrent zal uiteraard pas duidelijkheid ontstaan na praktische ervaring met de nieuwe financieringsregels.

In deel 3 van deze studie zal worden aangetoond dat het milieuvergunningenbeleid van de Vlaamse overheid inderdaad leidde tot een herhaling van reeds ingevolge andere regelingen (waaronder de plaatselijke havenreglementen) toepasselijke havenrelevante milieunormen.

Bij deze voortschrijdende 'kwadratering' van de havenrelevante milieunormen kunnen in het licht van het streven van de Vlaamse overheid naar wetsmatiging ernstige bedenkingen worden gemaakt. In de rechtsleer wordt sedert lang de overproductie van normen en de inflatie van recht aan de kaak gesteld⁷¹. Een mogelijke hypertrofie van havenrelevante milieunormen zonder duidelijke meerwaarde moedigt mogelijk een opbod tussen administraties aan, zorgt bij deze administraties en de havenbesturen voor nutteloze bureaucratie en dus tijd- en energieverlies, kan de concurrentiepositie van de Vlaamse havens schaden, lokt bij de rechtsonderhorigen vermijdbare tegenkating uit en ondermijnt uiteindelijk de geloofwaardigheid van het op zich uiteraard perfect legitieme streven naar 'greening of the government'. De voorkeur zou daarom moeten uitgaan naar eenvoudige, maar efficiënte milieuregelgeving op het meest geschikte niveau.

In het licht van het Vlaamse streven naar wetsmatiging is het o.i. aan te bevelen de havenrelevante milieunormen en de milieurelevante havennormen sector per sector grondig te screenen op bestaande overlappingsen, en om, in het licht van eenduidig gedefinieerde milieudoelstellingen die zowel met de noden van het milieubeleid als die van het havenbeleid rekening houden, de gevonden overlappingsen vervolgens uit te weg te ruimen. Nieuwe normerende initiatieven, op welk niveau, op welke rechtsbasis en met welke rechtstechniek ook, zouden moeten worden voorafgegaan door een onderzoek van de al bestaande normering en een evaluatie van de efficiëntie ervan.

⁷¹ Zie o.m. Vande Lanotte, J. en Goedertier, G., "Enkele knelpunten in de hiërarchie van de rechtsnormen", in *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 40, nr. 36, en de verwijzingen aldaar.

1.3.5.4.3. Toegang voor schepen in nood en milieurisico's

Een eerste illustratie wordt geboden door de evolutie van de zienswijze op het recht van toegang tot havens voor beschadigde schepen. In het internationaal zeerecht wordt van oudsher aangenomen dat schepen in nood altijd toegang hebben tot havens. Uit de recente statenpraktijk blijkt evenwel dat schepen in nood die milieurisico's vertonen - inz. voor vervuiling door olie of voor ontploffing - en/of risico's in verband met de mogelijke blokkering van de toegangsvaarwegen tot de haven, vaak uit de havens worden geweerd. Nagaan of deze praktijk volkenrechtelijk rechtmatig is, valt buiten het bestek van deze studie⁷². In alle geval blijkt de houding van de staten tegenover dit probleem de milieurisico's vaak te vergroten en soms zelfs milieurampen in de hand te werken zoniet rechtstreeks te veroorzaken, zoals de rampen met de Erika en vooral de Prestige hebben aangetoond. Als uitvloeisel van de Erika-ramp werd in de Europese Monitoringrichtlijn⁷³ een uitdrukkelijke bepaling opgenomen over het voorzien in toevluchtsoorden voor schepen langs de Europese kusten. Deze luidt als volgt:

"De lidstaten stellen, na raadpleging van de betrokken partijen en rekening houdend met de toe passelijke IMO-richtsnoeren, plannen op voor de opvang van schepen in nood in de wateren die onder hun jurisdictie vallen. De plannen bevatten - rekening houdend met operationele en milieubeperkingen - regelingen en procedures die nodig zijn om te waarborgen dat schepen in nood, na toestemming van de bevoegde instanties, onmiddellijk naar een toevluchtsoord kunnen varen. Indien de lidstaat het nodig en mogelijk acht, bevatten de plannen ook maatregelen voor de beschikbaarstelling van adequate middelen en uitrustingen voor hulpverlening, redding en antivervuilingsmaatregelen.

De plannen voor de opvang van schepen in nood worden op aanvraag ter beschikking gesteld. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op 5 februari 2004 op de hoogte van de maatregelen die zij in toepassing van de voorgaande alinea genomen hebben"⁷⁴.

Uit een en ander valt hier te concluderen dat de bevoegde haven- en scheepvaartbesturen in bepaalde omstandigheden zelf eigen milieubelangen hebben te verdedigen en de neiging vertonen deze te laten prevaleren boven andere, soms ruimere belangen. De Europese regelgever heeft in de Monitoringrichtlijn in wezen bevestigd dat ook de eigen

⁷² Zie hierover kritisch Van Hooydonk, E., "Some Remarks on Financial Securities Imposed by Public Authorities on Casualty Ships as a Condition for Entry into Ports", in Huybrechts, M. (ed.), Van Hooydonk, E. en Dieryck, C. (co-eds.), *Marine insurance at the turn of the Millennium*, II, Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia, 2000, 117-136; ter verdediging van de statenpraktijk, zie Maes, F., "De Belgische wet ter bescherming van het mariene milieu (1999) en zeeverontreiniging", in Van Hooydonk, E. (ed.), *Zeeverontreiniging. Preventie, bestrijding en aansprakelijkheid*, Antwerpen, Maklu, 2003 (te verschijnen).

⁷³ Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad (*Pb.*, L 208, 5 augustus 2002).

⁷⁴ Art. 20.

milieubelangen van de overheid⁷⁵ - waaronder de havenbesturen - door deze overheid in aanmerking mogen worden genomen bij het beslissen over de toegang voor schepen in nood.

1.3.5.4.4. Milieu-overwegingen in de Havenrichtlijn

Een tweede treffende en bovendien erg belangrijke illustratie biedt de integratie van milieu-overwegingen in het (recent door het Europees Parlement verworpen) voorstel voor een Richtlijn inzake de toegang tot de markt voor havendiensten⁷⁶ (vaak, zij het niet geheel adequaat, aangehaald als het 'Ports Package'). Deze Richtlijn zou de vrijheid van dienstverrichting in de havensector hebben geïmplementeerd (art. 1.1). Zij bevatte bepalingen over het verlenen van toegang tot havens aan inz. goederenbehandelaars en technisch-nautische dienstverleners, het afgeven van vergunningen, het selecteren van kandidaten, de looptijd van vergunningen, de onafhankelijkheid van de havenbesturen, de mogelijkheid voor de havengebruikers om aan zgn. zelfafhandeling te doen, etc.⁷⁷

De bepalingen van de richtlijn hielden in dat de vrijheid om havendiensten te verlenen geldt onder voorbehoud van de beperkingen die voor een haven of havensysteem gelden in verband met ruimte en capaciteit, de veiligheid van de zeevaart of het ontwikkelingsbeleid van een haven, eventueel met inachtneming van de eisen inzake veiligheid, *milieubescherming* en openbare-dienstverplichtingen (art. 1.2).

De criteria voor de toekenning van een vergunning door de bevoegde instantie moesten transparant, niet-discriminerend, objectief, relevant en proportioneel zijn. De criteria mochten, indien van toepassing, alleen betrekking hebben op:

"a) de beroepskwalificaties van de dienstverlener en diens personeel, zijn financiële positie en verzekeringsdekking;

⁷⁵ Inbegrepen de algemene verantwoordelijkheid i.v.m. de bescherming van niet-toegeëigende milieubestanddelen.

⁷⁶ De hier becommentarieerde versie is deze vastgesteld bij Gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 61/2002 door de Raad vastgesteld op 5 november 2002 met het oog op de aanneming van Richtlijn 2002/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van ... inzake toegang tot de markt voor havendiensten (2002/C 299 E/01) (*Pb.*, C 299, 3 december 2002). De Richtlijn werd door het Europees Parlement verworpen op 20 november 2003.

⁷⁷ Voor gedetailleerde commentaar bij de ontwerprichtlijn, zie Van Hooydonk, E., "The regime of port authorities under European law including an analysis of the Port Services Directive", in Id. (ed.), *European Seaports Law. EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 79-185; Id., "Juridische vestigingsfactoren voor goederenbehandelaars in zeehavens en het statuut van 'dedicated terminals', in Id. (ed.), *Stouwers, naties en terminal operators: het gewijzigde juridische landschap*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 11-66; Id., "The regime of port authorities under European Law Including an Analysis of the Port Services Directive", in *Liber amicorum R. Roland*, Brussel, Larcier, 2003, 467-570.

- b) maritieme veiligheid of de veiligheid van de haven of van de toegang tot die haven, de installaties, uitrusting en personen;
- c) werkgelegenheid en sociale aangelegenheden;
- d) *eisen op milieugebied*;
- e) het ontwikkelingsbeleid van de haven" (art. 6.2).

De lidstaten moesten ervoor zorgen dat de bevoegde instantie het aantal verleners van havendiensten alleen beperkt om redenen die verband houden met ruimte- of capaciteitsbeperkingen, veiligheidsoverwegingen of *eisen op grond van de geldende milieuvoorschriften* (art. 8.2).

Tenslotte bepaalde de richtlijn dat zij de rechten en verplichtingen van de lidstaten en van de bevoegde instanties die door hen zijn aangesteld ten aanzien van ordehandhaving, veiligheid en beveiliging in havens, *alsook ten aanzien van milieubescherming* volledig onverlet laat (art. 18).

Opvallend is dat het ontwerp van Havenrichtlijn de havenbesturen zou hebben toegelaten om bij hun vergunningenbeleid milieu-overwegingen te laten meespelen, maar dat zij dit geenszins verplicht stelde. Indien alsnog een nieuw Richtlijnvoorstel zou worden gelanceerd en vervolgens aangenomen, valt het te overwegen na te gaan of havenbesturen niet zouden moeten worden verplicht om, bijvoorbeeld bij de selectie van kandidaten voor een concessie, milieucriteria op te leggen of om de kandidaatstellingen op hun milieubeheersmatige kwaliteit te toetsen. Dit zou kunnen gebeuren bij de implementatie van dergelijke Richtlijn in de Vlaamse regelgeving.

1.3.6. Spanningen omtrent havenrecht en milieurecht

1.3.6.1. Havens als milieubedreiging in de publieke opinie

Ofschoon voorliggende studie een juridisch-technisch onderzoek betreft, is het onvermijdelijk hier de aandacht te vestigen op de omstandigheid dat havens in binnen- en buitenland vaak worden gezien als milieubedreigende factoren. Zelfs kan worden vastgesteld dat de milieubeweging is ontstaan als reactie op bepaalde havenontwikkelingsprojecten (cfr. de acties tegen het omleidingskanaal Oelegem-Zandvliet in de jaren zeventig). De juridische perikelen omtrent de ontwikkeling van de Waaslandhaven en in het bijzonder het Deurganckdok tonen aan dat de negatieve kijk op havenontwikkelingen vandaag niet is verzwakt, wellicht integendeel. De negatieve inschatting van de havenactiviteit werkt door in

een deel van de publieke opinie en derhalve ook op het politieke en wetgevende veld. Onvermijdelijk resulteert milieuregelgeving soms in beperkingen van de havenontwikkeling.

1.3.6.2. De perceptie van het milieurecht als een extern gegeven door de havenbesturen

Daar het havengerelateerde milieurecht werd gecreëerd en gehandhaafd vanuit andere administraties dan de havenbesturen, ontstond bij deze laatste een duidelijke behoefte aan informatie over de vraag hoe met dit externe milieurecht om te gaan. Dit verklaart een groeiende aandacht voor milieu-aspecten bij de havenbesturen en hun internationale verenigingen.

Illustratief zijn in dit verband de *IAPH Guidelines for Environmental Planning and Management in Ports and Coastal Area Developments 1989*, opgesteld door de International Association of Port and Harbours⁷⁸. Daarin wordt ten dienste van de havenbesturen zelf uitgelegd hoe om een correcte wijze kan worden omgegaan met de inmiddels wereldwijd verspreide normen inzake milieu-effectrapportage, water-, lucht- en grondpollutie, de bescherming van estuaria en kustgebieden, afvalbeheer, beheer van baggerspecie, accidentele lozingen, geluidshinder, veiligheidsafstanden en havenplanning, enz. In 1994 stelde ook de European Seaports Organisation (ESPO) een *Environmental Code of Practice* op, waarin de "best environmental practice" voor havenbesturen in kaart wordt gebracht⁷⁹. De havenbesturen engageren zich in deze code tot het eerbiedigen van de letter en de geest van het milieurecht en om actief te streven naar een beter milieubeheer. Zopas werd een nieuwe versie van deze code gepubliceerd⁸⁰. Daarin wordt een webpagina aangekondigd met een bibliotheek van havenrelevante milieunormen⁸¹.

Het ligt buiten het bestek van deze studie om te peilen naar de effectiviteit en de (eventuele) juridische draagwijdte van deze instrumenten van IAPH en ESPO. In het raam van ons betoog zijn deze teksten wél van belang doordat hun enkele bestaan illustreert dat het havengerelateerd milieurecht door alle havenbesturen ter wereld als een extern en deels problematisch gegeven wordt beschouwd, waarop zij eerder weinig greep hebben.

Een vrij recente positieve evolutie is dat de Vlaamse Havencommissie aanbevelingen formuleert over nieuwe milieunormen. Op 30 april 2002 nam ze een Aanbeveling aan over het voorstel van decreet tot wijziging van het natuurdecreet en enkele andere decreten met het

⁷⁸ IAPH *Guidelines for Environmental Planning and Management in Ports and Coastal Area Developments 1989*, Tokio, 1989, 83 p.

⁷⁹ ESPO, *Environmental Code of Practice*, s.d., 34 p.

⁸⁰ ESPO, *Environmental Code of Practice*, september 2003, 32 p.

⁸¹ Deze webpagina was bij het afsluiten van deze studie nog niet beschikbaar. Zie www.espo.be

oog op de omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Op 4 oktober 2002 keurde zij een Aanbeveling goed over de bijsturing van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Op deze wijze kan de Vlaamse havensector in zijn geheel bij de voorbereiding van milieuregels worden betrokken.

1.3.6.3. Concurrentiële impact van het havengerelateerd milieurecht

Een derde spanningsveld wordt gecreëerd door de concurrentiële impact van het havengerelateerd milieurecht. Een relatief soepele of strenge normering of handhaving van dit milieurecht kan de concurrentiepositie van een haven verbeteren resp. verslechteren. Dergelijke effecten kunnen ook spelen bij de omzetting van internationale en Europese milieunormen, i.h.b. van de talrijke milieurichtlijnen, die de lidstaten bij de implementering grote vrijheid laten; steeds is een staat overigens gerechtigd om nationaal strengere milieunormen op te leggen dan internationaal vereist.

Reeds in 1994 was in opdracht van het Nederlandse ministerie van VROM en de Nationale Havenraad een analoog onderzoek naar de invloed van milieuwetgeving op de vestigingsvoorwaarden van zeehavengebonden activiteiten uitgevoerd door het Nederlands Economisch Instituut⁸². Hierin werd geconcludeerd dat de toen geldende normen inzake geluidshinder de vestiging van containeroverslagbedrijven binnen bepaalde afstanden tot de woonbebouwing in Hamburg en Rotterdam moeilijker maakte dan in Antwerpen en Le Havre. Over verschillen in vestigingsfactoren voor petrochemische complexen konden de onderzoekers geen relevante uitspraak doen.

Een andere illustratie van de aandacht voor de mogelijke concurrentiële impact wordt geboden door het Vergelijkend onderzoek dat de Vlaamse Havencommissie en de Nederlandse Nationale Havenraad in 1998 afwerkten naar de milieuregelgeving op de container- en stukgoedstuwadoors in de havens van Antwerpen en Rotterdam⁸³. Ook dit onderzoek werd uitgevoerd vanuit de vaststelling dat de grotere of kleinere gestrengheid van de milieuregelgeving een concurrentieverstorend effect kan hebben. Ofschoon talrijke verschillen werden geconstateerd, luidde de algemene conclusie dat er "geen sprake is van concurrentieverstoring op basis van de formele milieuregelgeving". Er werd evenwel

⁸² Nederlands Economisch Instituut, Afdeling Milieu en Energie, *Een verkenning naar de invloed van milieuwetgeving op de vestigingsvoorwaarden van zeehavengebonden activiteiten. Een vergelijkend internationaal onderzoek*, Rotterdam, maart 1994, 32 p. + bijl.

⁸³ NHR en VHC, *Milieuregelgeving Container- en Stukgoedsector in de Havens van Antwerpen en Rotterdam*, Brussel/Den Haag, juli 1998, 92 p.

voorbehoud geformuleerd omtrent de impact van mogelijke verschillen in daadwerkelijke handhaving⁸⁴.

Het lijkt niet gemakkelijk om op internationaal of Europees vlak objectieve normen voor de handhaving vast te stellen die waarborgen dat er geen concurrentievervalsing tussen havens optreedt. Uitzonderlijk blijkt dit wel mogelijk, zoals in het raam van de Port State Control. In alle lidstaten moet 25 % van de jaarlijks hun havens binnenvarende schepen gecontroleerd worden op de eerbiediging van internationale normen inzake veiligheid van de scheepvaart, milieu en arbeidsomstandigheden⁸⁵. Dergelijke kwantificerende normering van het handavingsniveau is binnen andere takken van het havengerelateerd milieurecht moeilijk denkbaar.

1.3.6.4. Toepassing van Nederlands milieubeleid en -regels op de toegangsvaarwegen naar de havens van Antwerpen en Gent

Een vierde spanningsveld betreft de toepassing van Nederlands milieubeleid en -regels op de toegangsvaarwegen naar Antwerpen en Gent (Westerschelde en Nederlands deel van het kanaal Gent-Terneuzen). Bij het beheer en de verbetering van deze voor de twee Vlaamse Scheldehavens essentiële vaarwegen paste Nederland in bepaalde gevallen milieunormen toe zonder - althans volgens sommige betrokkenen in de havensector - voldoende acht te slaan op het voorafbestand volkenrechtelijk statuut van deze vaarwegen, dat zelfs kan worden geacht voorrang te hebben op Europees milieurecht. In het bijzonder werd gesteld dat Nederland heeft nagelaten om over bepaalde belangrijke milieubeslissingen (zoals de aanduiding van Habitatrichtlijngebieden in de Westerschelde) met Vlaanderen voldoende vooroverleg te plegen. De Belgische regering poneerde in de internationale arbitrage over de IJzeren Rijn dat Nederland Europese milieuverplichtingen implementeert op een voor België bezwarende wijze. De toepassing van Nederlands milieubeleid en -recht kan ongetwijfeld leiden tot vertragingen van voor Vlaanderen belangrijke en dringende projecten. Bij betrokkenen in de havensector bestaat zelfs de indruk dat Nederland milieuregels hanteert op een wijze die gewild aansluit bij de concurrentiële belangen van de Noord-Nederlandse havens⁸⁶. Indien

⁸⁴ Geciteerd rapport, p. 46.

⁸⁵ Art. 5 Richtlijn 95/21/EG van de Raad betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) (*Pb.*, L 157, 7 juli 1995, gewijzigd).

⁸⁶ Voor een overzicht van de (vermeende) milieurechtelijke problemen verbonden aan de Scheldeverdieping en de reactivering van de IJzeren Rijn, zie Van Hooydonk, E., "Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief", in Id. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen. De Schelde in de XXIste eeuw*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2002, 91-368.

deze inschatting juist zou zijn, zou de mogelijke concurrentiële impact van milieuregels dus doorwerken in de bilaterale verhoudingen tussen Vlaanderen en Nederland. In deze studie werd aan deze problematiek geen nader onderzoek gewijd. De mogelijke impact van Nederlands milieubeleid en -recht op de voor Vlaanderen vitale verkeersverbindingen zou in alle geval voorwerp moeten zijn van constante aandacht vanwege het Vlaams Gewest. Het verdient o.i. voorts aanbeveling dat Vlaanderen en Nederland in goed overleg afspraken maken over een optimale onderlinge coördinatie van het voor de havens relevante milieubeleid, zodat al dan niet terechte aantijgingen over oneigenlijk gebruik van nationale milieuregels kunnen worden vermeden. Zulks zou ook aansluiten bij de recente Vlaams-Nederlandse initiatieven om de Westerschelde in de toekomst te onderwerpen aan een integraal gemeenschappelijk vaarwegbeheer.

1.3.7. Tussentijdse besluiten

Na voorgaand overzicht van de ontwikkeling van het havenrelevante milieurecht kunnen de volgende tussentijdse conclusies worden geformuleerd.

Vooreerst bestaat er al zeer lang milieugerelateerd havenrecht. Het gaat om in wezen om milieunormen voor de havenexploitatie die tot stand kwamen via zelfregulering door de gemeentelijke havenbesturen. Dit operationele havenhygiënerecht is diep historisch geworteld en is een logisch uitvloeisel van de Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur. Deze traditie wordt ook in de recente havenwetgeving vertaald doordat de federale wetgever en de Vlaamse decreetgever bij het uitwerken van de gemeentebedrijvenwetgeving resp. het Vlaamse Havendecreet zijn uitgegaan van het subsidiariteitsbeginsel. De regulerings- en handhavingsbevoegdheden van de havenbesturen op milieugebied sluiten ook heden ten dage volledig aan bij onze havenbestuursrechtelijke ordening. Het eigen milieugerelateerd optreden van de havenbesturen is dus zeker geen rechtshistorische antiquiteit maar een toepassing van de krachtlijnen van onze hedendaagse havenbestuurswetgeving.

Een tweede besluit is dat het havengerelateerde milieu- en scheepvaartrecht alsmaar verder wordt ontwikkeld, los van de havenbestuurlijke autoregulering. Dit gebeurt zowel op internationaal, op Europees als op Vlaams niveau. In de drie gevallen gaat het om voor de havens externe regelgeving, bij de totstandkoming waarvan zij niet op geformaliseerde wijze worden betrokken. Tussen de havenexploitatie en deze externe milieuregelgeving bestaan duidelijk spanningen. Ook is er groeiende aandacht voor het mogelijk effect van milieunormen op de concurrentiepositie van havens.

Een derde besluit is dat overlappingsen en tegenstrijdigheden tussen havenrelevante milieunormen historisch verklaarbaar zijn doordat de havenbesturen, de

scheepvaartregelgever en de milieuregelgever elk vanuit hun beleids- en bevoegdheidsdomein milieunormen nodig achten, die, wat hun inhoud en dus uitwerking op de rechtsonderhorigen betreft uiteindelijk vaak op hetzelfde neerkomen. Een typisch voorbeeld is dat van de lozingsnormen van toepassing in haven- en binnenwateren, dat hieronder nog wordt uitgewerkt. Andere voorbeelden kunnen worden gevonden in de aan de havenbesturen verleende milieuvergunningen, die de naleving van de havenverordeningen opleggen als bijzondere voorwaarde (zie nader deel 3), en in de Vlaamse regelgeving m.b.t. de financiering van haveninvesteringen, die het mogelijk maakt allerhande bijzondere milieu-eisen op te leggen naast de 'gemeenrechtelijke' milieunormen voor de planning en uitvoering van infrastructuurwerken. Enerzijds biedt het Havendecreet de Vlaamse overheid hiermee de kans de havenbesturen via een harde incentive te brengen tot medewerking aan de realisatie van Vlaamse milieudoelstellingen, maar anderzijds dreigt meteen een wildgroei aan algemene en bijzondere milieunormen te ontstaan. In alle geval blijkt dat het Vlaamse Havendecreet in verregaande mate rekening houdt met milieubelangen. Wetgeving over haveninvesteringen in de buurlanden (en geldend voor concurrerende havens) doet dit veel minder.

Recent blijkt in Vlaanderen een tendens naar een hypertrofie aan havenrelevante milieunormen zonder duidelijk blijkende meerwaarde (cfr. nogmaals de theoretisch onbeperkte mogelijkheid om vanuit het havenbeleid, naast of bovenop het milieubeleid, additionele milieunormen op te leggen als voorwaarde voor Vlaamse havenfinanciering; de oplegging van bijzondere voorwaarden zonder aangetoonde meerwaarde in milieuvergunningen voor havenbesturen, zoals nader toegelicht in deel 3). Deze tendens houdt ernstige risico's in, gaande van een mogelijk opbod tussen administraties, tot nutteloze bureaucratie en dus tijd- en energieverlies, schade aan de concurrentiepositie van de Vlaamse havens (omdat gelijkaardige normeringen blijkbaar niet bestaan in de buurlanden), vermijdbare tegenkanting bij de rechtsonderhorigen, en ondermijning van de geloofwaardigheid van het op zich uiteraard perfect legitieme streven naar 'greening of the government'⁸⁷. Een betere coördinatie op regelgevend en administratief vlak zou alleen positieve effecten hebben en moet overigens niet leiden tot een vermindering van het feitelijk niveau van milieubescherming. Het streefdoel zou moeten zijn dat eenvoudige maar efficiënte milieuregelgeving tot stand wordt gebracht op het meest geschikte niveau. Het ontdebelen van al bestaande milieunormen moet worden vermeden (op voorwaarde dat deze bestaande milieunormen voldoende efficiënt blijken). Ook zal een juiste balans moeten worden gezocht tussen de uit de Hanseatische traditie voortvloeiende gedeeltelijke pluriformiteit van havenrelevante milieunormen over de verschillende Vlaamse zeehavens enerzijds, en de om efficiëntie- en transparantieredenen mogelijk noodzakelijke uniformiteit van milieunormen op Vlaams niveau anderzijds.

Elke regelgever zou zich daarom telkens vooraf grondig moeten bezinnen over de werkelijke noodzaak van additionele havenrelevante milieunormen. Dit kan gebeuren door een voorafgaand onderzoek van de inhoud en de efficiëntie van de al bestaande normen. In het

⁸⁷ Een treffende illustratie van dergelijk ongenoegen biedt de Beleidsnota 2003 van de Antwerpse Gemeenschap voor de Haven.

licht van het Vlaamse streven naar wetsmatiging is het eveneens aan te bevelen de havenrelevante milieunormen en de milieurelevante havennormen sector per sector grondig te screenen op bestaande overlappingsen, en om, in het licht van eenduidig gedefinieerde milieudoelstellingen die zowel met de noden van het milieubeleid als die van het havenbeleid rekening houden, de gevonden overlappingsen vervolgens uit te weg te ruimen. Dit betekent zoals gezegd niet dat de havenrelevante milieunormen moeten worden afgezwakt⁸⁸, maar wel dat de juridisch-technische uitwerking beter moet worden gecoördineerd.

⁸⁸ Over de mate van gestrengheid van de havenrelevante milieunormen hebben de onderzoekers zich uiteraard niet uit te spreken. Dit betreft een beleidsmaterie.

1.4. REGELGEVENDE BEVOEGDHEDEN EN NORMENHIËRARCHIE

1.4.1. Doelstelling

In dit deel wordt vooreerst zo overzichtelijk mogelijk aangegeven op welke juridische basis havenrelevante milieuregels tot stand kunnen komen. Een aantal van deze regelgevingsgronden werden vermeld doorheen het historisch overzicht. Zij worden hieronder op meer systematische wijze samengebracht, met vermelding van de actuele rechtsbasis. Dit overzicht wordt besloten met een poging tot formulering van een normenhiërarchie.

1.4.2. Bevoegdheden van de VN en de IMO

Volkenrechtelijk wordt algemeen aangenomen dat vreemde schepen in de havens wat betreft de milieubescherming volledig onderworpen zijn aan de regelgeving van de kust- of havenstaat. Dit vloeit voort uit het soevereiniteitsrecht van de kust- of havenstaat over zijn binnenwateren.

Een algemene regelgevende bevoegdheid om op mondiaal vlak havenrelevante milieunormen vast te leggen, is echter niet expliciet bepaald.

Het VN Zeerechtverdrag bevat overigens geen hoofdstuk over het statuut van de havens of de binnenwateren waartoe ze behoren⁸⁹. Klassiek bestaat er bij de staten overigens grote terughoudendheid om het statuut van hun binnenwateren te onderwerpen aan internationale rechtsregels waardoor hun territoriale soevereiniteit zou worden beperkt. Eerdere pogingen om het statuut van schepen in havens volkenrechtelijk te normeren, zijn mislukt⁹⁰. Zoals eerder aangestipt, bevat het VN Zeerechtverdrag wel bepalingen over havenstaatscontrole op de naleving van milieunormen geldend op zee⁹¹. Het gaat hier echter niet om de handhaving van milieunormen die gelden in de havens zelf. In die mate is het VN Zeerechtverdrag hier niet relevant⁹².

⁸⁹ Zie wel art. 11 VN Zeerechtverdrag over de ligging van de basislijn ter hoogte van in zee uitstekende havenwerken.

⁹⁰ Zie Van Hooydonk, E., "The Regime of Port Authorities under European Law including an Analysis of the Port Services Directive", in Id. (ed.), *European Seaports Law*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 113-114, nr. 23.

⁹¹ Zie inz. artt. 218 e.v. VN Zeerechtverdrag.

⁹² Op de havenstaatscontrole zal wel worden ingegaan in Deel 2 van deze studie.

De Internationale Maritieme Organisatie beschikt over de bevoegdheid om zelf resoluties omtrent het statuut van schepen in havens uit te vaardigen. Een voorbeeld bieden de hierboven reeds aangehaalde *Recommendations on the Safe Transport of Dangerous Cargoes and Related Activities in Port Areas*⁹³ die meer zijn gericht op veiligheids- dan op milieu-aspecten. Een ander voorbeeld was de resolutie over de "provision of facilities in ports for the reception of oily wastes from ships" uit 1985⁹⁴. Het gaat hier in principe niet om juridisch verbindende regelen, maar wel om zogeheten soft law. Daarbij valt wel op te merken dat IMO-resoluties bindende kracht kunnen krijgen door verwijzingen ernaar in (wel juridisch bindende) internationale verdragen⁹⁵. Een voorbeeld hiervan is de belangrijke International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code) ten gevolge waarvan zowel bij laden als lossen, als bij het stouwen op het schip rekening moet worden gehouden met de gevarenprofielen en de risico's van de voor het maritime vervoer aangeboden gevaarlijke stoffen. Deze IMDG Code is o.m. juridisch bindend gemaakt voor de toepassing van Bijlage III van MARPOL 73/78⁹⁶. Specifieke resoluties over milieu-aspecten van havenactiviteiten blijken vooralsnog zeldzaam of onbestaande te zijn.

Uiteraard is het tenslotte denkbaar dat specifieke havengerelateerde milieuverdragen zouden tot stand komen binnen de IMO of andere internationale organisaties. Ook dergelijke verdragen ontbreken momenteel in feite. In de kritische inventarisatie van het internationaal recht in deel 2 van deze studie zal wel blijken dat talrijke meer algemene milieuverdragen een grote impact op de havenactiviteit hebben.

1.4.3. Bevoegdheden van de EG

Het EG-Verdrag bevat in zijn huidige versie vrij uitvoerige bepalingen over het gemeenschappelijk milieubeleid. Dergelijk beleid moet verplicht worden ontwikkeld⁹⁷ en de eisen inzake milieubescherming moeten zelfs worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, in het bijzonder met het oog

⁹³ Zie *supra*, punt 1.3.5.2.

⁹⁴ Resolution A. 585(14) van 20 november 1985, in NILOS, *International Organizations and the Law of the Sea*, vol. 2, 1986, Londen/Dordrecht/Boston, Graham & Trotman / Martinus Nijhoff, 382-383.

⁹⁵ Zie hierover o.m. Maes, F. en Cliquet, F., *Internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, Deurne, Kluwer, 1997, 308-309.

⁹⁶ Zie Voorschrift 1, Bijlage III, MARPOL 73/78; zie tevens Hoofdstuk VII, Voorschrift 1.4. SOLAS 74/78: zie voor andere voorbeelden van expliciete, maar ook van impliciete koppeling: Maes, F., *De bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging veroorzaakt door de koopvaardij scheepvaart. Internationale rechten en verplichtingen van staten, met bijzondere aandacht voor de Europese statenpraktijk*, Gent, doctoraal proefschrift, 1996, 202-208.

⁹⁷ Art. 3.1, l) EG-Verdrag.

op het bevorderen van duurzame ontwikkeling⁹⁸. Het EG-Verdrag bevat een afzonderlijke titel over het milieubeleid (Titel XIX).

Daarnaast ontwikkelt de EG meer en meer een specifiek havenbeleid. Dit gebeurt in de regel op grond van artikel 80.2 EG-Verdrag over het gemeenschappelijk zeevaartbeleid⁹⁹.

Het (voor de havens eveneens relevante Europese beleid inzake Transeuropese Netwerken¹⁰⁰ beoogt uitdrukkelijk een duurzame ontwikkeling van het vervoer¹⁰¹.

Hierboven werden reeds diverse Europese regelgevingen over milieu-aspecten van havenactiviteiten aangehaald. In deel 2 van deze studie zal de Europese secundaire regelgeving uitvoerig op havenrelevante elementen worden gescreend.

1.4.4. Bevoegdheden van de Belgische federale overheid

De bevoegdheid van de federale overheid om havenrelevante milieuregels vast te stellen is beperkt ingevolge de regionalisering van zowel het milieu- als het havenbeleid.

De politie van het verkeer en het vervoer en het vaststellen van veiligheidsvoorschriften voor schepen behoort tot de federale bevoegdheid, maar de Gewesten moeten bij het ontwerpen van de desbetreffende regels worden betrokken¹⁰².

⁹⁸ Art. 6 EG-Verdrag.

⁹⁹ Zie inz. Van Hooydonk, E. (ed.), *European Seaports Law. EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 537 p.

¹⁰⁰ Zie artt. 154 e.v. EG-Verdrag.

¹⁰¹ Zie inz. 2.2 Beschikking 1692/96 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een Transeuropees vervoernet (*Pb.*, L 228, 9 september 1996).

¹⁰² Artikel 6, § 4 BWHI bepaalt onder meer:

"De Regeringen worden betrokken bij:

[...]

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;

[...]"

In deze laatste tekst wordt met het woord "Regeringen" verwezen naar de gewestregeringen. Het grote belang van deze tekst ligt in de *a contrario*-bevestiging dat de aangelegenheden die hij vermeldt *niet* tot de bevoegdheid van de gewestregeringen behoren: nu de gewestregeringen bij de bedoelde materies slechts worden *betrokken*, ligt de eigenlijke bevoegdheid om de bedoelde regels en voorschriften vast te stellen, noodzakelijkerwijze bij de federale overheid. M.a.w.: door de gewestregeringen slechts een 'betrokkenheid' bij de besluitvorming te garanderen, impliceert artikel 6, § 4, 3° BWHI noodzakelijkerwijze dat de *beslissingsbevoegdheid* inzake de vermelde materies bij de federale overheid berust.

Het zeehandelsrecht valt als onderdeel van het handelsrecht volledig onder de federale bevoegdheid¹⁰³. Privaatrechtelijk milieurecht i.v.m. aansprakelijkheid dient in principe dus federaal te worden vastgesteld.

Het principe dat milieubescherming op zee tot de federale bevoegdheid behoort is van minder belang aangezien havens tot de binnenwateren behoren en de milieubescherming er derhalve principieel gewestelijk is.

Andere zijdelings relevante federale bevoegdheden betreffen o.m. het vervoer en de behandeling van springstoffen in de havens.

1.4.5. Bevoegdheden van de Gewesten, i.h.b. het Vlaams Gewest

1.4.5.1. Algemeen

Zoals herhaaldelijk aangegeven, behoren zowel het milieubeleid als het havenbeleid tot de bevoegdheid van de Gewesten. Daar de grote Belgische zeehavens gelegen zijn in het Vlaams Gewest, is het Belgische zeehavenbeleid *de facto* vrijwel uitsluitend een Vlaams zeehavenbeleid geworden.

Het behoeft geen nader betoog dat de Gewesten in de hun toegewezen bevoegdheidsdomeinen zelf wetskrachtige decreten kunnen vaststellen.

1.4.5.2. Grondslag van het milieubeleid

De wettelijke lijst van gewestelijke milieugerelateerde bevoegdheden luidt momenteel als volgt:

- "I. Wat de ruimtelijke ordening betreft :
- 1° De stedenbouw en de ruimtelijke ordening;
- 2° De rooiplannen van de gemeentewegen;

¹⁰³ Art. 6, § 1 Bijz.W. 8 augustus 1980.

3° De verkrijging, aanleg en uitrusting van gronden voor industrie, ambachtswezen en diensten of van andere onthaalinfastructuren voor investeerders, met inbegrip van de investeringen voor de uitrusting van industriezones bij de havens en de beschikbaarstelling daarvan voor de gebruikers;

4° De stadsvernieuwing;

5° De vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte;

6° Het grondbeleid;

7° De monumenten en de landschappen.

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4° De waterproduktie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

De federale overheid is echter bevoegd voor :

1° Het vaststellen van de produktnormen;

2° De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;

3° De doorvoer van afvalstoffen.

III. Wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft :

1° De ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;

2° De natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun kringen;

3° De groengebieden, parkgebieden en groene ruimten;

4° De bossen;

5° De jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;

6° De visvangst;

7° De visteelt;

8° De landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen met inbegrip van hun bermen;

9° De ontwatering;

10° De polders en wateringen"¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Art. 6, § 1 Bijz. W. 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd.

Zoals vermeld blijft de federale overheid bevoegd inzake de bescherming van het leefmilieu in de territoriale zee en op het continentaal plat. De bescherming van het leefmilieu in de binnenwateren is een gewestelijke materie, net zoals de inrichting van ontvangst- en opslaginstallaties voor scheepsafval in de havens¹⁰⁵.

In deel 2 van deze studie zal worden ingegaan op de Vlaamse regelgeving ter implementering van internationale en Europese havenrelevante milieunormen. De toepassing van het Milieuvergunningendecreet op de publieke havenexploitatie wordt uitvoerig belicht in deel 3.

1.4.5.3. Grondslag van het havenbeleid

De voor het beleid inzake openbare werken en vervoer relevante gewestbevoegdheden zijn als volgt omschreven:

"X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft:

1° de wegen en hun aanhorigheden;

2° de waterwegen en hun aanhorigheden;

2°*bis* het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

3° de havens en hun aanhorigheden;

4° de zeewering;

5° de dijken;

6° de veerdiensten;

7° de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal;

8° het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur;

9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9° houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met

¹⁰⁵ Zie o.m. Van Hooydonk, E., in *Transportgids*, Diegem, Kluwer Editorial, losbl., 2. Goederenvervoer algemeen, 2.1.3. Beleidsinstellingen en regelgevers, 5.13.1, p. 112 en de verwijzingen aldaar; Franckx, E., "De Belgische Staatshervorming en het Zeerecht", *B.T.I.R.*, 1995, (244), 264-276; Maes, F. en Cliquet, A., *o.c.*, 117 e.v.; betreffende de opslaginstallaties, zie *Transportgids*, *ibid.*, 5.13.e, p. 47 en ook nog *Gedr.St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1387/3, 16; *Gedr.St.*, Senaat, 1994-95, nr. 1297/2, 10.

inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden"¹⁰⁶.

Uit de huidige rechtspraak van het Arbitragehof en de Raad van State kan worden besloten dat de regeling van de bijzondere administratieve politie van de havenbedrijvigheid behoort tot de gewestelijke bevoegdheid. In het arrest inzake Michils van 30 juni 1998¹⁰⁷ heeft de Raad van State de leer van het Loodsdecreetarrest van het Arbitragehof¹⁰⁸ immers getransponeerd naar de materie van de havenkapiteinsdiensten. In dit arrest verwierp de Raad van State geheel terecht het beroep tot nietigverklaring dat de federale overheid had ingesteld tegen een Vlaamse regeringsbesluit tot benoeming van een adjunct-havenkapitein. Volledig in de lijn van het Loodsdecreetarrest, stelde de Raad van State vast dat *het gehele beleid inzake de havens en hun aanhorigheden*, door de bijzondere wetgever aan de gewesten is overgedragen (overw. 3.5.1.1.). Op basis van een analyse van de Havenkapiteinswet en de parlementaire voorbereiding ervan, besloot de Raad dat de inrichting van de havenkapiteinsdiensten - en derhalve de benoeming van de havenkapiteins - een aangelegenheid is die kan worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake de havens en hun aanhorigheden (overw. 3.5.1.3).

De Raad van State overwoog voorts dat de bijzondere administratieve politie traditioneel, sedert de 19de eeuw, en thans krachtens de uitdrukkelijke regeling van de Havenkapiteinswet, ressorteert onder de bevoegdheid van de plaatselijke havenbesturen, en dat de gewesten bevoegd zijn voor de bijzondere administratieve politie betreffende de gewestelijke aangelegenheden, *in casu* de havens. De federale bevoegdheid inzake de algemene administratieve politie en inzake algemene politie en reglementering op het verkeer en het vervoer, bedoeld in het hierboven reeds besproken artikel 6, § 4°, 3 van de Bijzondere wet, is terzake irrelevant (overw. 3.5.2).

Voorts erkende de Raad dat de bepaling van de bevoegdheden van gerechtelijke politie van de leden van de havenkapiteinsdiensten onder de gewestelijke bevoegdheden inzake strafprocedure ressorteert (overw. 3.5.3).

M.b.t. artikel 15 van de Havenkapiteinswet, dat bepaalt dat de havenkapiteins en adjunct-havenkapiteins zich dienen te gedragen naar de onderrichtingen van de minister tot wiens bevoegdheid het zeewezen behoort "voor alles wat betrekking heeft op de toelating in de haven van hun ambtsgebied van de vaartuigen van het Staatszeewezen en van de vreemde oorlogs- of Staatsvaartuigen, op de vrijheid van dezer bewegingen, alsmede voor de

¹⁰⁶ Art. 6, § 1 Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*B.S.*, 15 augustus 1980), herhaaldelijk gewijzigd, meer bepaald, wat de geciteerde tekst betreft, bij art. 4, § 11 Bijz.W. 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*B.S.*, 13 augustus 1988); het 2^o*bis* werd ingevoegd bij art. 2 Bijz.W. 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*B.S.*, 20 juli 1993); zie voorts art. 4 Bijz.W. 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

¹⁰⁷ R.v.St., Belgische Staat, nr. 74.842 van 30 juni 1998.

¹⁰⁸ Arbitragehof, nr. 2/97 van 17 januari 1996, *B.S.*, 5 februari 1997.

aankomst, het vertrek en het verblijf in de haven van alle voor die vaartuigen bestemde uitrustings- of bevoorradingsvoorwerpen", stelde de Raad dat de havenkapiteins bij de uitoefening van hun bevoegdheden weliswaar de internationale verdragen en overeenkomsten die omtrent de toelating van vreemde oorlogs- of Staatsvaartuigen die binnen het raam van de buitenlandse betrekkingen en de landsverdediging zijn gesloten, en, in voorkomend geval, de federale regelgeving hieromtrent, moeten respecteren. Niets belet de gewestregering echter hiertoe instructies te geven voorzover die instructies niet meer zijn dan een verwijzing naar of een loutere toepassing van de internationale en federale regelgeving desaangaande (overw. 3.5.4).

Uit het arrest inzake Michils kan worden besloten dat de bijzondere administratieve politie van de havens en het statuut van de havenkapiteins principieel volledig onder de gewestelijke bevoegdheid vallen. De strafprocesrechtelijke bevoegdheden van de havenkapiteins vallen, binnen de perken van het hieronder besproken artikel 11 BWHI eveneens onder de bevoegdheid van de gewesten. Deze twee uitgangspunten gelden ook voor wat betreft het milieugerelateerde havenrecht of het operationele havenhygiënerecht: dit valt principieel onder de gewestbevoegdheid.

1.4.6. Bevoegdheden van de Havenbedrijven en de havenkapiteins

Hierboven werd geattendeerd op de Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur overeenkomstig welke de havenbestuurlijke bevoegdheden berusten bij gemeentelijke besturen. Eveneens werd aangestipt dat de gemeentelijke havenbesturen werden verzelfstandigd tot autonome gemeentebedrijven met rechtspersoonlijkheid. Deze blijven qua eigendom en samenstelling van de bestuursorganen echter volledig door de gemeenten gedomineerd. Autonome gemeentelijke havenbedrijven werden opgericht voor de havens van Antwerpen, Gent en Oostende. Het havencomplex van Brugge-Zeebrugge wordt bestuurd door de Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen, een naamloze vennootschap vrijwel uitsluitend in handen van de Stad Brugge.

De logische consequentie van de Hanseatische traditie is dat de lokale havenbesturen bevoegd zijn om de havenexploitatie te normeren.

Het Vlaams Havendecreet van 2 maart 1999 definieert de havenbestuurlijke bevoegdheden van de vier Vlaamse Havenbedrijven - waarmee in het raam van het decreet uiteraard de havenbesturen en niet de private havenondernemingen worden bedoeld - als volgt:

- "a) het beheer en de exploitatie van het openbaar en privaat havendomein;
- b) de vaststelling en inning van de havengelden;

- c) de verstrekking van de havengebonden diensten aan de havengebruikers evenals de regeling en de vaststelling van de gebruiksvoorwaarden ervan;
- d) de uitoefening van de bijzondere administratieve politie"¹⁰⁹.

Het decreet typeert de Havenbedrijven en hun havenbestuurlijke bevoegdheden nader als volgt:

"De havenbedrijven zijn publiekrechtelijke overheden. Alleen zij kunnen de havenbestuurlijke bevoegdheden uitoefenen. De havenbestuurlijke bevoegdheden zijn noch geheel noch gedeeltelijk overdraagbaar"¹¹⁰.

Het decreet machtigt de Havenbedrijven voorts om de voorwaarden vast te stellen waaronder de goederen van het havendomein ter beschikking worden gesteld van de havenondernemingen¹¹¹. Niets belet dat de Havenbedrijven hierbij milieugerelateerde bepalingen opnemen. In de praktijk gebeurt dit ook, door opname van bepalingen over de milieuhygiëne van de havenbehandelingen in gebruiksvoorwaarden en concessiecontracten. Zoals hierboven aangetoond, gaat het om een traditioneel door de lokale havenbesturen verzekerde milieuzorg.

I.v.m. de Havenkapiteinsdiensten bepaalt het Havendecreet het volgende:

"Onder ieder havenbedrijf ressorteert een havenkapiteindienst opgericht overeenkomstig de wettelijke regeling van 15 mei 1936 op de havenkapiteindiensten, die instaat voor het nemen van alle maatregelen ter vrijwaring van de openbare orde, rust, veiligheid van de havenbedrijvigheid, zoals:

1° de regeling van de goederenbehandeling en -opslag en het in- en ontschepen van passagiers;

2° de regeling van de toegankelijkheid van en de verkeersafwikkeling in het havengebied;

3° de vrijwaring van het milieu, de integriteit en de veiligheid van het havengebied"¹¹².

De formulering van dit artikel en inz. van laatstgeciteerde passage impliceert dat de Havenbedrijven via hun havenkapiteinsdiensten de verplichting hebben om alle maatregelen te nemen om het milieu in het havengebied te vrijwaren. De formulering "die instaat voor" duidt o.i. niet louter op een bevoegdheidstoekenning, maar op een juridische verplichting om deze bevoegdheid daadwerkelijk uit te oefenen. Ook hier gaat het om de klassiek bij de havenbesturen berustende zorg voor de operationele havenhygiëne.

¹⁰⁹ Art. 2, 2°.

¹¹⁰ Art. 4, § 1.

¹¹¹ Art. 13, § 2.

¹¹² Art. 14.

Op de handhavingsbevoegdheden van de havenkapiteinsdiensten worden hieronder nader ingegaan.

Wat betreft de regelgevende bevoegdheden van de Havenbedrijven valt vooreerst aan te stippen dat het Havendecreet niet uitdrukkelijk een verordenende bevoegdheid toekent. De reden hiervoor is dat de Raad van State bezwaren uit tegen de toekenning van verordenende bevoegdheid aan zelfstandige besturen waaronder in het bijzonder verzelfstandigde havenbedrijven. Op deze houding van de Raad van State werd in de rechtsleer kritiek uitgebracht¹¹³, maar de decreetgever heeft een voorzichtige positie ingenomen. Concreet werd een oplossing gevonden die erin bestaat dat de havenreglementen van politionele aard ook na de verzelfstandiging van de havenbesturen worden uitgevaardigd door de gemeenten op grond van hun algemene verordenende bevoegdheid verankerd in de Nieuwe Gemeentewet¹¹⁴, maar op voorstel van de havenbesturen¹¹⁵. De niet-politionele havenreglementen en andere gebruiksvoorwaarden (zoals de algemene concessievoorwaarden) worden vastgesteld door de Havenbedrijven zelf.

In beide soorten reglementen en voorwaarden kunnen milieugerelateerde normen worden opgenomen. Zo bevatten de politieverordeningen voor de havens nog steeds lozingsverboden, bepalingen over de behandeling van gevaarlijke goederen en de reinheid van de kaaïen, enzovoort. In algemene concessievoorwaarden worden eveneens bepalingen over de reinheid van de kaaïen opgenomen, alsook bepalingen over het ruimen van ladingresten uit het dokwater of over de naleving van de decretale bodemsaneringsverplichtingen. Concessionarissen worden in het algemeen verplicht om alle nodige voorzorgsmaatregelen te treffen om milieuverontreiniging te voorkomen¹¹⁶.

De havenkapiteinsdienst van Antwerpen vaardigt regelmatig Informatienota's uit die worden gepubliceerd in het Vademecum van de Haven van Antwerpen. Deze Informatienota's

¹¹³ Zie o.m. Leroy, M., *Les règlements et leurs juges*, Brussel, Bruylant, 1987, 97 e.v., nr. 69; Van Hooydonk, E., *Beginselen van Havenbestuursrecht*, Brugge, Die Keure, 1996, 335 e.v., nr. 149.

¹¹⁴ Luidens artikel 135, § 2, eerste lid van de Nieuwe Gemeentewet hebben de gemeenten tot taak te voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, m.n. over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. Het tweede lid bepaalt o.m.: "Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd: 1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, *kaden* en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel".

¹¹⁵ Zo bepalen de statuten van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen dat de gemeenteraad op voorstel van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf de nodige havenpolitieverordeningen uitvaardigt (art. 13, § 1, derde lid van de statuten van het autonoom havenbedrijf, vastgesteld bij G.R. 24 juni 1996).

¹¹⁶ Zie bijv. de Antwerpse Algemene voorwaarden voor concessie in het havengebied (beslissing raad van bestuur Havenbedrijf van 16 september 1997).

betreffen vaak milieugerelateerde kwesties, zoals de toepassing van het CLC-Verdrag over olieverontreiniging¹¹⁷ en de pollutie van het oppervlaktewater¹¹⁸. Allicht hebben zij geen juridisch bindende kracht¹¹⁹.

Steeds wat de regelgevende bevoegdheden betreft, valt aan te stippen dat de havenkapiteinsdiensten beschikken over een beperkte eigen reglementeringsmacht op basis van de springstoffenwetgeving.

1.4.7. Normenhiërarchie

Gelet op de hierboven gebleken veelheid aan bevoegde normgevers, rijst de vraag naar de normenhiërarchie op het vlak van de havenrelevante milieunormen.

O.i. kan deze problematiek worden benaderd vanuit vier mogelijke invalshoeken:

1° deze van de voorrang van het hogere regelgevingsniveau boven het lagere;

2° deze van de voorrang van de specifieke normeringsbevoegdheid boven de algemene;

3° deze van de toelaatbaarheid van bijkomende normering indien op een ander niveau geen uitputtende normering tot stand is gebracht;

4° deze van de voorrang van de (materieel en formeel weliswaar beperkte) uitsluitende normeringsbevoegdheid van de Havenbedrijven.

In het algemeen valt eraan te herinneren dat gemeentelijke (haven)reglementen en normen uitgevaardigd door de havenbesturen zelf, in principe niet in strijd mogen zijn met hogere rechtsnormen¹²⁰. De Nieuwe Gemeentewet bepaalt uitdrukkelijk dat gemeentelijke politiereglementen niet in strijd mogen zijn met de wetten, de decreten, de ordonnances, de reglementen en de besluiten van de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Gemeenschapscommissies, de provincieraad en de bestendige deputatie van de provincieraad¹²¹. Deze principes gelden ook op milieugebied. Gemeentelijke verordeningen

¹¹⁷ Informatienota nummer 2.

¹¹⁸ Informatienota nummer 30.

¹¹⁹ Ten ware zij zouden kunnen worden beschouwd als bevelen in de zin van art. 10 van de Havenkapiteinswet. Dit zal vooreerst afhangen van de concrete formulering. Een nota gepubliceerd in de publicatie *Reglementen en gebruiken van de haven van Antwerpen* (uitg. De Lloyd, 2003) het Vademecum van de Haven van Antwerpen vermeldt op p. 326 dat het om "richtlijnen" gaat. Rechtspraak hierover is ons niet bekend.

¹²⁰ Zie o.m. art. 159 G.G.W. en art. 46 Gewone W. 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

¹²¹ Art. 119, tweede lid N.Gem.W.

moeten derhalve in voorkomend geval wijken voor de wettelijke of de reglementaire bepalingen van het centraal, regionaal of provinciaal bestuur, maar de gemeentelijke bevoegdheid houdt slechts op wanneer een wetgevende norm en de uitvoeringsbesluiten ervan een systematisch geheel vormen waaruit blijkt dat de hogere overheid zich de regeling van de betrokken aangelegenheid voorbehouden heeft¹²². Gemeentelijke politie-overheden mogen m.a.w. niet meer regelend optreden in een materie die volledig en in detail is geregeld in een hoger normenstelsel¹²³. De uitsluiting van de gemeentelijke politiebevoegdheid door het bestaan van een andere regelgeving van bijzondere politie is dus meestal impliciet; zij moet worden afgeleid uit een onderzoek van de bijzondere politieregeling in kwestie¹²⁴. Zo is de politie op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen thans geregeld in het Besluit van de Vlaamse Executieve van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (VLAREM), maar de gemeenteraden hebben, bij gebrek aan een volledige regeling door de hogere overheid, nog steeds een verordenende bevoegdheid wat de geluidshinder en de luchtverontreiniging betreft¹²⁵. Met toepassing van deze algemene principes zou het op het eerste gezicht denkbaar zijn dat de hogere milieuregelgever (inz. de Vlaamse decreetgever en de Vlaamse regering) milieuaspecten van havenactiviteiten regelt op een dusdanig uitputtende of omvattende manier, dat de regelgevende bevoegdheid van de gemeenten en de zelfstandige havenbesturen daardoor wordt uitgeschakeld. In die zin zal het havengerelateerd milieurecht dan boven het milieugerelateerd havenrecht kunnen komen te staan. In de rechtsleer werd bijvoorbeeld gesteld dat het regime van de Oppervlaktewaterenwet elke gemeentelijke reglementering uitsluit¹²⁶. Toch volstaat dit o.i. niet om te stellen dat lozingsverboden voor schepen opgenomen in bijzondere uitvoerende regelgeving zoals scheepvaart- en havenreglementen, onwettig zouden zijn. Deze reglementen dienen immers een andere, specifieke finaliteit dan het beschermen van het aquatisch milieu, te weten het vrijwaren van de integriteit en bruikbaarheid van vaarwegen resp. havens. Wel rijst *de lege ferenda* de vraag of het tegenover de rechtsonderhorigen te verantwoorden is om eenzelfde gedragsnorm te herhalen in diverse regelgevingen met uiteenlopende sanctionering. In het geval van de lozingsverboden is dit o.i. niet het geval. Een eengemaakte normering op Vlaams niveau is hier aangewezen.

¹²² Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. en Vande Lanotte, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 534-535, nr. 577.

¹²³ Neuray, J.-F., *Droit de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 2001, 208, nr. 91; zie ook Deketelaere, K., "De lokale besturen in het Vlaamse Gewest en de bescherming van het leefmilieu", *T.Gem.*, 1991, (3), 5-6; Kovalovszky, I., "Le pouvoir réglementaire des communes en matière de protection de l'environnement", *Ann.dr.*, 1991, (351), 358; Lambert, P. (dir.), *Manuel de droit communal*, I, Brussel, Nemesis, 1992, 159; Quertainmont, Ph., *Droit administratif de l'économie*, Diegem, Story-Scientia/Kluwer, 2000, 152, nr. 143; Thiel, P., "Le règlements des conseils communaux. Florilège jurisprudentiel", *Droit communal*, 1997, (2), 8-9.

¹²⁴ Vgl. Flamme, M.-A., *Droit administratif*, II, Brussel, Bruylant, 1989, 1116, nr. 464; vgl. bijv. R.v.St., Carrières sur les Roches, 8 april 1992, nr. 39.196, *Aménagement-Environnement*, 1992/4, 245, met noot E. Orban de Xivry.

¹²⁵ Mast, A. e.a., *o.c.*, 535, vn. 32; vgl. ook Flamme, M.-A., *o.c.*, II, 1116, nr. 464.

¹²⁶ Kovalovszky, I., *o.c.*, 400.

Anderzijds komt het ons voor dat de rigide toepassing van de voorrang van hoger recht kan conflicteren met het in het Havendecreet bevestigde principe van de exclusiviteit van de havenbestuurlijke bevoegdheden. Artikel 4, § 1 van het Havendecreet bepaalt inderdaad:

"De havenbedrijven zijn publiekrechtelijke overheden. *Alleen zij kunnen de havenbestuurlijke bevoegdheden uitoefenen.* De havenbestuurlijke bevoegdheden zijn noch geheel noch gedeeltelijk overdraagbaar" (curs. toegevoegd).

Op milieugebied lijkt deze bepaling op het eerste gezicht te impliceren dat, zodra de havenbedrijven een bepaalde milieurelevante materie uitputtend of omvattend hebben geregeld, deze materie niet meer rechtsgeldig kan worden geregeld op hoger niveau. In deze optiek zou de normenhiërarchische prioriteit moeten toekomen aan de normen van de havenbedrijven. Het gaat weliswaar om lagere normen, maar zij berusten op het Havendecreet, dat de exclusiviteit toekent aan de Havenbedrijven. Ingevolge deze decretaal geregelde decentralisatie kan een conflict tussen een lokale havennorm en een Vlaamse norm zich anders voordoen dan het in werkelijkheid is: het gaat dan in wezen niet om een conflict tussen een lagere norm en een hogere, maar tussen twee Vlaamse normen: het Havendecreet en de andere Vlaamse norm in kwestie¹²⁷. Het gaat hier dus niet zozeer om een probleem van de verhouding tussen hogere en lagere normen, waarbij de hogere sowieso voorrang zou hebben, maar wel om een probleem van het eerbiedigen van een decretaal verankerde en bovendien expliciet exclusieve decentralisatie van bevoegdheid.

Bij deze mogelijke invalshoek van de exclusiviteit van de havenbestuurlijke bevoegdheden dient echter een viervoudig voorbehoud te worden gemaakt. Vooreerst beschikken de Havenbedrijven formeel gezien slechts over een beperkte eigen regelgevende bevoegdheid. Zij kunnen zoals gezien voorwaarden voor het gebruik van de haven vaststellen in gebruiksreglementen, algemene voorwaarden, concessievoorwaarden e.d., maar of het hier gaat om volwaardige normgeving die eenzijdig aan de rechtsonderhorige kan worden opgelegd, is niet volledig duidelijk en kon binnen het bestek van deze studie niet nader worden onderzocht. Een tweede, inhoudelijke beperking ligt in de finaliteit van de beperkte regelgevingsbevoegdheid van de Havenbedrijven, die bestaat in het vrijwaren van de operationale hygiëne van de havenbehandelingen. Het Havendecreet heeft ongetwijfeld - en terecht - beoogd deze traditionele bevoegdheid van de Havenbedrijven te bevestigen, en ze in principe zelfs exclusief te maken, maar het kan geenszins worden geacht de zorg voor hogere milieubelangen aan de Havenbedrijven te hebben opgedragen. Een derde beperking ligt in het feit dat de Vlaamse decreetgever bij het aannemen van milieuregels uiteraard steeds kan afwijken van de in het Havendecreet neergelegde exclusiviteit van de havenbestuurlijke bevoegdheden, en in bijzondere milieunormeringen expliciet of impliciet materies aan de

¹²⁷ Zie in deze zin ook Vande Lanotte, J. en Goedertier, G., "Enkele knelpunten in de hiërarchie van de rechtsnormen", in *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997, (37), 44, nr. 44 en 47, nr. 49, met verwijzing naar Rimanque en volgende conclusie: "Wanneer de wet in de betrokken materie reglementaire bevoegdheid heeft toegekend, zal de uitvoerende macht in strijd handelen met deze wet, wanneer toch reglementair wordt opgetreden".

bevoegdheid van de Havenbedrijven kan onttrekken. Een vierde beperking is gelegen in het feit dat de milieurelevante bepalingen opgenomen in de politionele havenreglementen vastgesteld door de gemeenteraden, niet door de Havenbedrijven worden vastgesteld. Deze reglementerende bevoegdheid van de *gemeenten* is dus niet mede het voorwerp van de in het Havendecreet verankerde exclusiviteit van de havenbestuurlijke bevoegdheden van de *Havenbedrijven*. De gemeentelijke bevoegdheid voor de havenpolitonele milieureglementering, welke berust op de Nieuwe Gemeentewet, is dus beperkt zoals de gemeentelijke politiebevoegdheid in het algemeen. Zoals hierboven uiteengezet is het leidinggevend principe in dit verband de voorrang van hogere regelgeving op lagere. De algemene conclusie is dat de exclusiviteit van de havenbestuurlijke bevoegdheden op milieugebied een reële, maar toch erg beperkte betekenis heeft. In de huidige stand van de Vlaamse decreetgeving zijn de Havenbedrijven niet bevoegd om hogere milieubelangen te behartigen dan deze die de operationele havenhygiëne betreffen. De decreetgever kan bepaalde milieumateries steeds aan de bevoegdheid van de Havenbedrijven onttrekken.

Wat betreft de verhouding tussen regelen van milieugerelateerd havenrecht tot stand gebracht op federaal en gewestelijk niveau, moet de prioriteit o.i. in principe telkens toekomen aan de *lex specialis*. Allicht moeten de specifieke normeringen voor de havensector uitgewerkt vanuit het havenbeleid in geval van conflict voorrang hebben op de meer algemene milieunormeringen tot stand gekomen binnen het raam van het milieubeleid. In de praktijk stelt men evenwel vast dat de normen uitgevaardigd in het raam van het havenbeleid, nooit beogen aan het algemene milieurecht afbreuk te doen, wel integendeel. Het Havendecreet is in zekere mate zelfs feitelijk aan het milieurecht ondergeschikt gemaakt (bijv. wat betreft de afbakening van de havengebieden) en het beoogt de milieudoelstellingen van de Vlaamse overheid m.b.t. de havensector niet te verminderen, maar aan te vullen en te verstrengen (cfr. milieugerelateerde condities voor gewestelijke havenfinanciering). Uit de formulering van lozingsverboden opgenomen in de vigerende federale scheepvaartreglementering¹²⁸ blijkt dat deze de algemene regelgeving inzake de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging onverlet laat. Het praktisch belang van het vraagstuk van de normenhiërarchie is dus te relativiseren. Dit rechtvaardigt echter nog geen wildgroei van havenrelevante milieunormen. Een herdefiniëring en duidelijker onderlinge afbakening van de regelgevende bevoegdheden van AMINAL, AWZ en de havenbesturen is aan te bevelen. Nu is het in theorie immers mogelijk dat vanuit het Vlaamse milieubeleid, het Vlaamse havenbeleid en het lokale havenbeleid ongecoördineerde, overlappende of zelfs tegenstrijdige milieuregels worden uitgevaardigd. Dergelijke ongeordende situatie en potentiële regelgevende wildgroei draagt niet bij tot de efficiëntie van milieubeschermdende maatregelen. Een betere afstemming tussen de drie beleids- en regelgevingsniveau's kan worden bereikt door informele afspraken en goed vooroverleg, maar zou ook decretaal kunnen worden vastgelegd. Hierbij zou o.i. moeten worden uitgegaan van de principes inzake normenhiërarchie die hierboven werden toegelicht.

¹²⁸ Inz. art. 28, § 2, 1° van het Kustreglement, hieronder besproken.

1.4.8. Tussentijdse besluiten

Havenrelevante milieuregels kunnen tot stand worden gebracht op diverse regelgevingsniveau's. Op volkenrechtelijk en Europees vlak werden talrijke dergelijke regels uitgewerkt, welke worden geïnventariseerd in deel 2. Enkele domeinen van het havenrelevant milieurecht behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar het normgevend zwaartepunt ligt duidelijk bij de Gewesten, die bevoegd zijn voor zowel het milieubeleid als het havenbeleid. Voorts is ook rekening te houden met lokale normeringsbevoegdheden van de Vlaamse havenbedrijven en van de gemeenten. De normenhiërarchische verhouding tussen het havengerelateerd milieurecht en het (lokaal) milieugerelateerd havenrecht is onduidelijk geregeld. De klassieke voorrang van hogere rechtsnormen, waartoe het havengerelateerd milieurecht is te rekenen, lijkt op het eerste gezicht te worden doorkruist door de exclusiviteit van de havenbestuurlijke bevoegdheden van de havenbedrijven. Bij nader onderzoek blijkt dat de exclusieve milieunormerende bevoegdheid van de Havenbedrijven een reële, maar toch erg beperkte betekenis heeft. In de huidige stand van de Vlaamse decreetgeving zijn de Havenbedrijven niet bevoegd om hogere milieubelangen te behartigen dan deze die de operationele havenhygiëne betreffen. De decreetgever kan bepaalde milieumateries steeds aan de bevoegdheid van de Havenbedrijven onttrekken. Gemeentelijke milieurelevante havennormeringen zullen in voorkomend geval moeten wijken voor hoger havengerelateerd milieurecht. Wat betreft het Vlaamse milieugerelateerde havenrecht tenslotte, blijkt vooreerst dat dit wegens zijn meer specifieke aard in theorie voorrang kan hebben op algemeen Vlaams havengerelateerd milieurecht. In de praktijk schikt het Vlaams havenbeleid zich echter naar de algemene Vlaamse milieuregels en beoogt het de Vlaamse milieudoelstellingen t.a.v. de havensector mogelijk te versterken en te verstrengen. Dit rechtvaardigt echter nog geen legistieke wildgroei van havenrelevante milieunormen. Een (informele dan wel decretaal geregelde) herdefiniëring en duidelijker onderlinge afbakening van de regelgevende bevoegdheden van AMINAL, AWZ en de havenbesturen is aan te bevelen om de rechtszekerheid maar ook de efficiëntie van milieubeschermende maatregelen te bevorderen.

1.5. HANDHAVINGSBEVOEGDHEDEN

1.5.1. Doelstelling

Het havenrelevante milieurecht is grotendeels strafrechtelijk gesanctioneerd. In dit onderdeel worden de eigenlijke handhavings- of toezichtsbevoegdheden van de diverse betrokken instanties onderzocht, i.h.b. deze van de milieu-administraties, de haven- en scheepvaartbesturen en de reguliere politiediensten.

1.5.2. Federale administraties

In federale havenrelevante milieunormen worden handhavingsbevoegdheden toegekend aan administraties zoals de ambtenaren van de BMM, de federale politie te water of de scheepvaartcontrole. De bevoegdheid van deze laatste twee korpsen wordt verderop besproken.

1.5.3. Gewestelijke administraties

In gewestelijke havenrelevante milieunormen worden in de regel toezichts-, opsporings- en andere handhavingsbevoegdheden toegekend aan gewestelijke milieu-administraties.

Aanvullend worden soms handhavingsbevoegdheden toegekend aan ambtenaren van de administratie Waterwegen en Zeewezen. Dit is bijvoorbeeld het geval met het toezicht op de naleving van het Afvalstoffendecreet wat betreft de waterwegen, de havens en hun respectieve aanhorigheden¹²⁹. Het valt te overwegen een mogelijke uitbreiding van deze bijzondere toezichtsbevoegdheden i.v.m. andere normen van het havenrelevante milieurecht te onderzoeken, om zo optimaal bij te dragen tot de handhaving.

Het Vlaamse havenrelevante milieurecht kent zelden of nooit bevoegdheden toe aan de havenkapiteins, ofschoon dat middels een decretale tussenkomst mogelijk zou zijn. Er wordt aanbevolen om na te gaan of de havenkapiteins niet bijkomend zouden kunnen bijdragen tot

¹²⁹ B.V.R. 27 april 1994, *B.S.*, 3 juni 1994.

de handhaving van bepaalde havenrelevante milieunormen. Zulks zou bijdragen tot de integratie van het havengerelateerd milieurecht en het milieugerelateerd havenrecht. Mogelijk kan voor bepaalde specifieke bijkomende acties van de havenkapiteinsdiensten door de Vlaamse overheid een subsidie worden toegekend op basis van artikel 32 van het Havendecreet.

De bevoegdheden van de gewestelijke administraties m.b.t. misdrijven aan boord van schepen zijn in de Vlaamse milieuregelgeving niet steeds optimaal gedefinieerd. Zo zou o.i. kunnen worden gesteld dat de Vlaamse ambtenaren bevoegd voor het toezicht op de naleving van het Afvalstoffendecreet, geen bevoegdheid hebben om aan boord te gaan van schepen en om de lading te controleren¹³⁰ teneinde de nieuwe Vlaamse reglementering inzake scheepsafvalstoffen¹³¹ te handhaven. Indien de Vlaamse overheid terzake daadwerkelijk bevoegdheid zou wensen op te nemen, is een decreetswijziging o.i. aan te raden. In de praktijk blijkt de handhaving van bedoelde reglementering te zullen verlopen via de federale scheepvaartcontrole. Desbetreffend zou een koninklijk besluit in voorbereiding zijn.

Tenslotte kan worden geattendeerd op de bijzondere situatie ontstaan ingevolge de verplichting tot naleving van de havenreglementen opgelegd als bijzondere voorwaarde in de milieuvergunningen verleend aan de Vlaamse publieke havenbedrijven. Door deze verwijzing blijkt een overtreding van de havenreglementen nu mede strafbaar te zijn op grond van het Milieuvergunningendecreet¹³² en blijken ook de burgemeester en de gewestelijke milieu-administratie bevoegd te zijn voor het toezicht (inclusief o.m. het geven van raadgevingen, aanmaningen en bevelen en het opstellen van processen-verbaal)¹³³. De vraag rijst of dit een meerwaarde biedt en of niet het risico bestaat dat de diverse bevoegde overheden een conflicterend toezicht- en handhavingsbeleid gaan voeren. In deel 3 zal hier verder op worden ingegaan.

1.5.4. De federale politie te water en de dienst van de scheepvaartcontrole

Ingevolge het zgn. Octopus-akkoord werd de zeevaartpolitie, waarvan het statuut was geregeld door de Zeevaartpolitiewet van 27 september 1842, afgeschaft en grotendeels geïntegreerd in de rijkswacht. Daarnaast werd, binnen het federaal ministerie van vervoer, een

¹³⁰ De terminologie van art. 55, § 1, 1. van het Afvalstoffendecreet kan o.i. bezwaarlijk worden geacht te slaan op vaartuigen. Bovendien is een a contrario-argument te putten uit punt 4 van dezelfde paragraaf m.b.t. wegvoertuigen.

¹³¹ B.V.R. 14 maart 2003 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer.

¹³² Meer bepaald op grond van art. 39, § 1, 2° van het decreet.

¹³³ Zie artt. 29 e.v. van het decreet.

nieuwe dienst van de scheepvaartcontrole opgericht, waarin het deel van de zeevaartpolitie dat niet overgaat naar de rijkswacht werd ondergebracht, samen met de zeevaartininspectie en de scheepsmeetdienst¹³⁴.

De nieuwe organisatie van de politie te water is o.m. geregeld in de wet van 17 november 1998 houdende integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de rijkswacht¹³⁵ (de zgn. 'kleine' politiewet), artikel 253 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus¹³⁶ (de 'grote politiewet'), de wet van 3 mei 1999 tot regeling van de bevoegdheidsverdeling ingevolge de integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de federale politie¹³⁷, en het K.B. van 3 mei 1999 tot wijziging en opheffing van diverse koninklijke besluiten met betrekking tot de gedeeltelijke overheveling van het korps van de zeevaartpolitie van het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur naar de federale politie¹³⁸.

In het arrest Van Hooren en Vernaëve van 13 juli 2000¹³⁹ heeft het Arbitragehof gesteld dat de wet van 17 november 1998 houdende integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de rijkswacht, tot doel heeft het statuut van de leden van de politie te regelen, in het bijzonder van de organen van de zeevaartpolitie. Het Hof oordeelde terecht dat deze wet geenszins betrekking heeft op de gewestelijke aangelegenheden inzake openbare werken en vervoer, vermeld in artikel 6, § 1, X van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Het Arbitragehof stelde m.a.w. dat het statuut van de zeevaartpolitie een federale materie is. Het verwees terecht naar de passage in de memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet, waarin werd verklaard dat o.m. "de politie op de zeevaart" valt onder de "algemene politie" welke, ingevolge artikel 6, § 4, 3°, een federale materie is¹⁴⁰.

De nieuwe organisatie op federaal niveau heeft in principe geen invloed op de havenkapiteinsdiensten. Deze blijven belast met het toezicht op wat werd genoemd de 'interne reglementering met betrekking tot de havens'. De basispolitiezorg binnen de havens is in handen van de havenbrigades van de rijkswacht. De watergebonden politiezorg, o.m. de grenscontrole, is opgedragen aan de scheepvaartpolitie¹⁴¹. Geheel ten onrechte verklaarde de vice-eerste minister in de Kamer dat de bevoegdheden van de havenkapiteinsdiensten na de

¹³⁴ Zie De Bolle, C. en Van Doren, L., "De Rijkswacht te land, ter zee en in de lucht. De integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de rijkswacht", *Vigiles - Tijdschrift voor Politierecht*, 1999, nr. 5, 5-18; Lannoy, G., "Van zeevaartpolitie tot scheepvaartcontrole en scheepvaartpolitie", in Van Hooydonk, E. (ed.), *Actualia Zee- en Vervoerrecht*, Antwerpen, Maklu, 2003.

¹³⁵ B.S., 11 december 1998.

¹³⁶ B.S., 5 januari 1999.

¹³⁷ B.S., 29 mei 1999.

¹³⁸ B.S., 16 juli 1999.

¹³⁹ Arbitragehof, nr. 91/2000 van 13 juli 2000, B.S., 12 augustus 2000.

¹⁴⁰ Arrest, inz. r.o. B.3.1 en B.3.2.

¹⁴¹ Dierckx, K., *De scheepvaartpolitie na het Octopus-akkoord*, thesis Zee- en Binnenscheepvaartrecht U.F.S.I. Antwerpen, 1999-2000, 16.

politie-integratie zullen ressorteren onder de scheepvaartcontrole¹⁴². Evenzeer verwarrend was de uitlating van de minister dat de havenreglementering een gewestelijke bevoegdheid is, maar dat de "zuivere politionele bevoegdheden" enkel de federale staat toekomen¹⁴³. Zoals hierboven toegelicht a.d.h.v. rechtspraak, beschikken de gewesten op het vlak van de havens over volwaardige politionele bevoegdheden.

Ofschoon aan de bevoegdheden van de havenkapiteinsdiensten dus niet werd geraakt, verdienen de nieuwe wetteksten betreffende de federale politie en de scheepvaartcontrole aandacht.

Luidens de nieuwe wetgeving oefent de federale politie in het algemeen de "politie te water" uit binnen de maritieme zones en op de wateren waarover België jurisdictie heeft¹⁴⁴. Het begrip politie te water omvat o.m. "het toezicht op de naleving van alle wetten en reglementen die van toepassing zijn op en rond het water, daaronder begrepen aan boord van schepen en vaartuigen"¹⁴⁵, "het uitoefenen van de opdrachten van gerechtelijke politie aan boord van schepen en vaartuigen"¹⁴⁶ en "het nemen van alle noodzakelijke maatregelen van bestuurlijke politie in het raam van de politie te water"¹⁴⁷. De wet bepaalt nader de opsporingsbevoegdheden van de federale politie en de specifieke dwangmiddelen die deze daarbij kan aanwenden¹⁴⁸. De bevoegdheden van de federale politie inzake politie der zeevaart en politie der scheepvaart doen geen afbreuk "aan door de wet aan bepaalde agenten van de bevoegde openbare besturen toegekende politiebevoegdheden"¹⁴⁹. Dit kan ook worden gelezen als een verwijzing naar de bevoegdheden van de havenkapiteinsdiensten (ofschoon deze inmiddels volledig onder de gewestelijke bevoegdheden vallen). Tot de inwerkingtreding van de grote politie-integratie, worden de bevoegdheden van de federale politie inzake de politie te water uitgeoefend door de rijkswacht¹⁵⁰.

De dienst van de scheepvaartcontrole is belast met door de wet opgesomde bijzondere opdrachten, waaronder "de controle over de naleving van de wettelijke of reglementaire bepalingen inzake de veiligheid van de schepen en de scheepvaart, daaronder begrepen de verkeersregeling"¹⁵¹ en, tenslotte, met "alle andere handelingen van administratieve en bestuursrechtelijke aard met betrekking tot de scheepvaart, met uitzondering van de politimaatregelen bedoeld in artikel 3, 1° van de wet op het politieambt"¹⁵². Met deze laatste verwijzing wordt bedoeld "elke juridische of materiële uitvoerbare handeling van bestuurlijke

¹⁴² *Gedr.St.*, Kamer, 1998-99, nr. 2045/3, 11.

¹⁴³ *Ibid.*, 8.

¹⁴⁴ Art. 17 W. 3 mei 1999.

¹⁴⁵ Art. 18, 1° W. 3 mei 1999.

¹⁴⁶ Art. 18, 3° W. 3 mei 1999.

¹⁴⁷ Art. 18, 5° W. 3 mei 1999.

¹⁴⁸ Zie artt. 19-21 W. 3 mei 1999.

¹⁴⁹ Art. 16bis W. 5 augustus 1992.

¹⁵⁰ Art. 101 W. 3 mei 1999.

¹⁵¹ Art. 13, 5° W. 3 mei 1999.

¹⁵² Art. 13, 7° W. 3 mei 1999.

of gerechtelijke politie die voor de burgers een aanwijzing, een verplichting of een verbod inhoudt"¹⁵³. De wet kent ook de ambtenaren van het Bestuur van de Maritieme Zaken en van de Scheepvaart administratieve bevoegdheden en opsporingsbevoegdheden toe¹⁵⁴.

Het komt ons voor dat de nieuwe wettelijke omschrijving van de bevoegdheden van de federale politie (voorlopig de rijkswacht) en van de dienst van de scheepvaartcontrole potentieel een overlapping vertoont met de bestaande definitie van de bevoegdheden van de havenkapiteins, vervat in de Havenkapiteinswet. Zoals hierboven vermeld, beschikt de havenkapitein binnen het havengebied immers over een materieel onbeperkte politiebevoegdheid. De federale politie en de scheepvaartcontrole beschikken in principe eveneens over een materieel onbeperkte toezichtsbevoegdheid; de scheepvaartcontrole is inz. ook belast met de verkeersregeling. In het belang van een efficiënte politie-actie in en rond de havens, is een onderlinge afstemming van het politie-optreden daarom ten zeerste wenselijk.

Hiervoor bestaat een wettelijk instrumentarium, m.n. het protocolakkoord.

Protocolakkoorden m.b.t. de coördinatie van het politie-optreden bestaan reeds lange tijd. In Antwerpen werd op 17 januari 1991 een lokaal samenwerkingsakkoord of protocolakkoord gesloten tussen de politie Antwerpen en de rijkswacht Antwerpen. Hierin werd o.m. overeengekomen dat binnen het havengebied de politie instaat voor verkeersregeling, -toezicht en -informatie. De havenbrigade zorgt voor preventie van en onderzoek naar criminaliteit. Het akkoord benadrukt het belang van de wederzijdse bijstand en verwittiging¹⁵⁵.

In de wet op het politie-ambt werd recent een specifieke bepaling opgenomen m.b.t. protocolakkoorden voor de havengebieden, die luidt:

"De uitvoering van opdrachten van politie der zeevaart en van politie der scheepvaart, die een weerslag hebben op het beheer of de exploitatie van de havens, maakt het voorwerp uit van een overleg georganiseerd op verzoek van de bevoegde overheden. De naar aanleiding van dit overleg aangegane verbintenissen worden opgenomen in een protocolakkoord"¹⁵⁶.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat met de bevoegde overheden de rijkswacht en de havenbeheerders en -exploitanten worden bedoeld¹⁵⁷. Dit betekent dat *in casu* de Vlaamse Havenbedrijven, waaronder krachtens de Havenkapiteinswet een

¹⁵³ Art. 3, 1° W. 5 augustus 1992.

¹⁵⁴ Zie inz. art. 15 W. 3 mei 1999.

¹⁵⁵ Willemsen, K., *Het criminaliteitsprobleem in de haven van Antwerpen*, eindverhandeling Licentiaat in de Toegepaste Economische Wetenschappen, UFSIA, 1994-95, 30.

¹⁵⁶ Art. 10, derde lid W. 5 augustus 1992 (na volledige inwerkingtreding; voorheen art. 10, § 4, derde lid).

¹⁵⁷ Zie *Gedr.St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1618/2, 2 en nr. 1618/3, 1-2.

havenkapiteinsdienst ressorteert, kunnen verzoeken om een overleg¹⁵⁸. Of de havenbesturen er door de wetttekst toe worden verplicht om protocolakkoorden te sluiten met de rijkswacht of thans de federale politie, zoals in het parlement werd verklaard¹⁵⁹, is evenwel betwistbaar. Men zou in theorie zelfs kunnen opwerpen dat de wettelijke regeling m.b.t. het protocolakkoord, wat de havens betreft, ongrondwettig is. Zoals hieronder toegelicht, is de grondwettelijk geëigende vorm om afspraken te maken over de uitoefening van federale en gewestelijke bevoegdheden, immers het "samenwerkingsakkoord" voorzien in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

In diverse Vlaamse havens werd naar verluidt reeds een protocolakkoord gesloten. Het sluiten van een akkoord kan met het oog op een gecoördineerd en efficiënt politie-optreden ongetwijfeld bijzonder nuttig zijn.

Uit voorgaande analyse valt ook te besluiten dat de scheepvaartpolitie, (in mindere mate) de scheepvaartcontrole en de havenkapiteins bevoegdheid hebben inzake de handhaving van het milieugerelateerde haven- en scheepvaartrecht. Er zou moeten worden bestudeerd of een protocolakkoord met terzake bevoegde milieuadministraties nuttig zou zijn. Voor dergelijk protocolakkoord bestaat weliswaar geen uitdrukkelijke wettelijke basis.

1.5.5. De havenkapiteins

De havenkapiteinsdiensten zijn de bijzondere politiediensten van de gedecentraliseerde havenbesturen, welke belast zijn met het politioneel toezicht op de havenbedrijvigheid, en in het bijzonder met het toezicht op de naleving van de (vaak door de havenbesturen zelf uitgevaardigde) havenverordeningen. De havenkapiteins zijn officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings. Het statuut en de bevoegdheden van de havenkapiteins zijn geregeld in de Havenkapiteinswet van 5 mei 1936¹⁶⁰. De regeling is identiek voor alle zeehavenbesturen, ongeacht hun rechtsvorm. De nadere taakomschrijving en de samenstelling van de diensten werd door de wetgever overgelaten aan de havenbesturen zelf¹⁶¹.

De Havenkapiteinswet omschrijft de taak van de havenkapiteins als volgt:

¹⁵⁸ Zie nogmaals art. 1 Havenkapiteinswet.

¹⁵⁹ *Gedr.St.*, 1997-98, nr. 1618/4, 39.

¹⁶⁰ W. 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins, *B.S.*, 8 juni 1936, gewijzigd.

¹⁶¹ Omtrent de havenpolitie in het algemeen, zie Van Hooydonk, E., *Beginnelsen van havenbestuursrecht*, Brugge, Die Keure, 1996, 315-320, nrs. 144-146.

"De kapiteins en adjunct-kapiteins zijn belast met te zorgen voor de uitvoering, binnen gansch de uitgestrektheid der haven, van de wetten en algemeene reglementen, alsmede van de bijzondere reglementen ter zake van de exploitatie en de politie van de haven, de veiligheid van de scheepvaart en de schepen, en de verrichtingen betreffende de goederen.

Het bestuur of het organisme, waarvan zij afhangen, bepaalt, buitendien, den aard en de uitgebreidheid van hun onderscheiden bevoegdheden wat de werking en het toezicht van de havenkapiteinsdiensten betreft, en inzonderheid in zake het verkeer en de ligplaatsen der zeeschepen, binnenschepen en andere drijvende toestellen, het gebruik van de sluizen en droogdokken, het openen en sluiten der bruggen"¹⁶².

Eerstgeciteerd lid impliceert in alle geval dat de havenkapitein toeziet op de naleving van het milieugerelateerde havenrecht, zoals het o.m. vevat ligt in de politieverordeningen voor de havens. Weliswaar bepaalt het hierboven reeds geciteerde Havendecreet dat de havenkapiteinsdienst instaat voor de vrijwaring van het milieu, maar dat betekent o.i. nog niet dat de havenkapitein bevoegd zou zijn om ook het havengerelateerde milieurecht te handhaven. De opdracht van de havenkapiteinsdienst om het milieu te vrijwaren staat blijkens de tekst van het Havendecreet in functie van de ordening van de eigenlijke havenbedrijvigheid. De geciteerde bepaling van de Havenkapiteinswet draagt de havenkapiteins ook op om toe te zien op de naleving van "algemeene" wetten en reglementen, maar het havengerelateerde milieurecht (bijv. de VLAREM-reglementering¹⁶³) valt daar o.i. niet onder. Uitzonderlijk is de havenkapitein wel bevoegd, m.n. wanneer het havenrelevante milieurecht de havenkapitein zélf uitdrukkelijk handavingsopdrachten toekent. Zoals eerder opgemerkt, gebeurt dit in het Vlaamse milieurecht vrijwel nooit. Het komt wel voor in federale milieuregelgeving, zoals in de hieronder besproken Zeeverontreinigingswet.

Laatstgeciteerd lid van het hierboven aangehaalde wetsartikel impliceert dat het plaatselijke havenbestuur over een grote vrijheid beschikt om taken op te dragen aan de havenkapiteinsdiensten, en om deze nader te definiëren¹⁶⁴. Bijgevolg kan de situatie van haven tot haven verschillen: eenzelfde dienst kan in de ene haven onder de havenkapiteinsdienst ressorteren, en in de andere haven niet.

De havenkapiteins en hun adjuncten zijn officier van gerechtelijke politie en hulpofficier van de procureur des Konings.

Desbetreffend bepaalt artikel 7 van de Havenkapiteinswet:

¹⁶² Art. 6 Havenkapiteinswet.

¹⁶³ En dit ondanks art. 58 VLAREM I.

¹⁶⁴ Zie De Wilde, A., "Politie-uitoefening in de Belgische havens", *o.c.*, (1), 15-16; Van Hooydonk, E., *Beginselen van havenbestuursrecht*, *o.c.*, 319, nr. 146.2°; zie ook R.v.St., Belgische Staat, nr. 74.842 van 30 juni 1998, overw. 3.5.1.2.

"In de uitoefening van hun ambtsplichten omschreven in het eerste lid van het vorig artikel, zijn de havenkapiteins en adjunct-havenkapiteins, officieren van gerechtelijke politie, hulpofficieren van den procureur des Konings.

Alvorens in dienst te treden leggen zij den eed af vóór de rechtbank van eersten aanleg van het arrondissement waarin de haven gelegen is.

Onverminderd de plichten welke alle andere bevoegde officieren van gerechtelijke politie zijn opgelegd, worden door hen opgespoord en vastgesteld de overtredingen van de in artikel 6 bedoelde wetten, reglementen en onderrichtingen, alsmede alle andere misdrijven bedreven binnen de grenzen van de onder hun toezicht staande haven".

De havenkapiteins en hun adjuncten worden gerekend tot de "lagere" officieren van gerechtelijke politie¹⁶⁵.

Hun hoedanigheid als officier van gerechtelijke politie en hulpofficier van de procureur des Konings impliceert dat zij¹⁶⁶:

- de aangiften en klachten ontvangen van de misdaden en wanbedrijven die binnen het havengebied gepleegd worden (art. 48 Sv.);
- dadelijk bericht geven aan de procureur des Konings van alle misdaden en wanbedrijven waarvan zij in de uitoefening van hun ambt kennis krijgen (art. 29 Sv.);
- bij ontdekking op heterdaad van een misdaad of wanbedrijf en in de gevallen van verzoek van het hoofd van het huis, de bevoegdheden hebben die normaal enkel de procureur des Konings toekomen (art. 49 Sv.);
- bij heterdaad, in geval van verzoek of toestemming, oproep vanuit de plaats, brand of overstroming, ook tussen 9 uur 's avonds en vijf uur 's morgens tot huiszoeking kunnen overgaan (W. 7 juni 1969);
- het recht hebben om het optreden van de openbare macht rechtstreeks te vorderen (art. 25 Sv.);
- zelf kunnen worden gevorderd door de procureur des Konings om alle voor het opsporingsonderzoek noodzakelijke handelingen van gerechtelijke politie te volbrengen (artt. 28ter, § 3 en 56, § 2 Sv.);
- binnen bepaalde perken, identificatiegegevens betreffende telecommunicatiediensten kunnen opvragen (art. 46bis Sv.);

¹⁶⁵ Van den Wyngaert, C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, II, Antwerpen-Apeldoorn, 1991, 614.

¹⁶⁶ Zie o.m. Omzendbrief Parket Procureur des Konings te Brugge, nr. D.299 dd. 31 oktober 1975 (vertrouwelijk document).

- inzake huiszoeking en inbeslagneming opdrachten kunnen ontvangen van de onderzoeksrechter (art. 89bis Sv.);
- kunnen worden belast met bewakingsmaatregelen i.v.m. privé-communicatie of -telecommunicatie (art. 90quater, § 1 Sv.).

Het valt op te merken dat de (federale) wet van 5 augustus 1992 op het politie-ambt niet op de havenkapiteinsdiensten van toepassing is¹⁶⁷.

1.4.6. Tussentijdse besluiten

Uit voorgaand overzicht van de handhavingsbevoegdheden valt te concluderen dat er voor de handhaving van het milieugerelateerde haven- en scheepvaartrecht en ten dele zelfs voor het haven- en scheepvaartgerelateerde milieurecht concurrerende bevoegdheden bestaan in hoofde van de scheepvaartpolitie, de scheepvaartcontrole en de havenkapiteins. Deze concurrerende bevoegdheden zijn eveneens historisch verklaarbaar. Praktische afspraken kunnen tussen de bedoelde diensten worden gemaakt in een protocolakkoord, waarvoor een wettelijke basis bestaat. Dergelijke akkoorden bestaan in de praktijk reeds in de meeste havens.

Er dient te worden nagegaan of vergelijkbare afspraken nuttig zouden zijn met de milieuadministraties belast met handhavingsbevoegdheden. O.i. heeft de havenkapitein in de huidige stand van de wetgeving in principe geen bevoegdheid om toe te zien op de naleving van het havengerelateerde milieurecht. Uitzonderlijk is de havenkapitein wél bevoegd, m.n. wanneer de milieuregelgeving zulks uitdrukkelijk bepaalt. In de praktijk gebeurt dat vrijwel alleen in federale milieuregelgeving. Er kan worden onderzocht of het zinvol zou zijn om de bevoegdheid van de havenkapiteins op dit stuk uit te breiden door een aanpassing van het Vlaamse havenrelevante milieurecht. Hierop wordt nog teruggekomen.

¹⁶⁷ Zie art. 2 van deze wet.

1.6. CASUS: LOZINGSVERBODEN VOOR SCHEPEN IN DE HAVENS

1.6.1. Probleemstelling

In dit onderdeel wordt de overlapping van havenrelevante milieunormen geïllustreerd aan de hand van een overzicht van de lozingsverboden voor schepen in de havens.

De lozing van spoel- en ballastwater door schepen in zee is een van de welhaast traditionele probleemgebieden in de strijd tegen de zeevervuiling, dat sedert lang de aandacht gaande houdt van instellingen als de Internationale Maritieme Organisatie. De bedoelde lozingen worden gereguleerd in het in de schoot van de I.M.O. opgestelde MARPOL-Verdrag¹⁶⁸. In de praktijk wordt tot de mariene vervuiling vooral bijgedragen door het uitspoelen door tankers van hun oliereservoirs in volle zee. Ingevolge een samenwerking tussen de Luchtmacht en de Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee van het federale Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu organiseert de Belgische overheid controle- en opsporingsvluchten met een speciaal daartoe uitgerust toestel. De aldus gedane vaststellingen worden dikwijls gevolgd door het nemen van oliestalen. Hoewel vrij recent een nieuwe (en zo dadelijk besproken) Zeeverontreinigingswet tot stand kwam, blijft de bestraffing van lozingen problematisch. Procureurs en rechters zouden niet milieubewust zijn en evenmin vertrouwd met de wetgeving¹⁶⁹.

De lozing van spoel- en ballastwater in de havens en de binnenwateren of door binnenschepen is een minder bekend, maar in feite even nijpend probleem. Ook binnenschepen die droge ladingen hebben gelost en hun ruimen hebben gereinigd lozen, bij gebrek aan opvangmogelijkheden, wel eens het spoelwater in de waterweg. In havens komen vrij vaak oil spills voor n.a.v. de overlading van vloeibaar massagoed tussen vaartuigen. Uiteraard gebeuren deze verontreinigingen niet steeds opzettelijk.

¹⁶⁸ Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlagen, opgemaakt te Londen op 2 november 1973, en Protocol van 1978 bij het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlage, opgemaakt te Londen op 17 februari 1978, beide goedgekeurd bij W. 17 januari 1984 (B.S., 24 mei 1984). De eigenlijke reglementering is terug te vinden in de bijlagen bij het MARPOL-Verdrag. Annex I betreft olie, Annex II schadelijke vloeistoffen in bulk, Annex III schadelijke stoffen in verpakte vormen, Annex IV sanitair afval, en Annex V vuilnis. Over de bepalingen van MARPOL, zie inz. Maes, F. en Cliquet, A., *Internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, Gent, E. Story-Scientia, 1997, 320 e.v.; omtrent het MARPOL-Verdrag in het algemeen, zie o.m. Mankabady, S., *The International Maritime Organization*, I, Londen, Croom Helm, 1986, 321-351; voorts *Safer Ships, Cleaner Seas. Report of Lord Donaldson's Inquiry into the prevention of pollution from merchant shipping*, Londen, HMSO, 1994, 109-125.

¹⁶⁹ "Noordzee-vervuilers varen vrijuit", *Gazet van Antwerpen*, 13 januari 1997, 8; zie ook nog Jacques, Th.G., "La pratique belge et le droit de la mer: la protection de l'environnement marin", *B.T.I.R.*, 1995, 127-146 en inz. de gegevens over lozingen op p. 132.

Bedoelde lozingen zijn niet alleen strafbaar op basis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, maar worden ook beteugeld door talrijke bepalingen opgenomen in specifieke scheepvaart- en havenregelgeving¹⁷⁰. Tussen al deze mogelijk toepasselijke regelen bestaan niet alleen verschillen qua delictomschrijving (i.h.b. op het vlak van de noodzaak van een daadwerkelijke verontreiniging), maar ook qua strafmaat¹⁷¹, bewijsvoering en rechterlijke bevoegdheid¹⁷².

1.6.2. De Oppervlaktewaterenwet

Luidens artikel 2, eerste lid van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging¹⁷³ is het onder meer verboden voorwerpen of stoffen in de wateren van het openbaar hydrografisch net en van de kustwateren of in de openbare riolen te werpen of te deponeren, verontreinigde of verontreinigende vloeistoffen erin uit te lozen of er gasen in te brengen, behalve de lozing van afvalwater waarvoor overeenkomstig de wet vergunning is verleend. Het tweede lid van dit wetsartikel bepaalt dat het eveneens verboden is vaste stoffen of vloeistoffen te deponeren op een plaats vanwaar ze door een natuurlijk verschijnsel in die wateren of in de openbare riolen kunnen terechtkomen.

Met betrekking tot de verontreinigde of verontreinigende aard van het door de schipper geloosde water overwoog het Hof van Beroep te Gent in een arrest van 9 mei 1996¹⁷⁴ met verwijzing naar de parlementaire documenten¹⁷⁵ dat slechts de lozing van zuiver water buiten de strafbaarstelling valt¹⁷⁶. Een daadwerkelijke verontreiniging van het water waarin werd

¹⁷⁰ Mogelijk kunnen ook nog het Afvalstoffendecreet en het Milieuvergunningendecreet toepassing vinden (zie in deze zin De Baere, J.-C., 'k *Zie de lichtjes van de Schelde en andere zeewateren. De Politie- en Scheepvaartreglementen voor de zeewateren geanalyseerd vanuit leefmilieuperspectief*, eigen uitgave op cd-rom, 2de editie, 2001, 56). Deze problematiek werd hier niet verder onderzocht.

¹⁷¹ Betreffende de strafrechtelijke opdecimen en de omzetting in euro, zie de wetten van 5 maart 1952, 26 juni 2000 en 30 juni 2000.

¹⁷² Dit deel berust mede op een onderzoek door E. Van Hooydonk verricht naar het publiek- en privaatrecht inzake verontreiniging van binnenwateren en havens met het oog op een studiedag aan de Universiteit Antwerpen op 17 mei 2001. De papers voorgesteld tijdens deze studiedag worden in 2003 gepubliceerd in boekvorm.

¹⁷³ B.S., 1 mei 1971, herhaaldelijk gewijzigd.

¹⁷⁴ Gent, (10de Kamer), 9 mei 1996, O.M. t/ T., Nr. 80286, onuitg.

¹⁷⁵ Zie inderdaad Verslag Beghin, *Gedr.St.*, Senaat, 1966-67, nr. 321, 6: "Door nader aan te geven dat met "vloeistoffen" worden bedoeld die welke "verontreinigd of verontreinigend" zijn, heeft de Commissie de lozing van zuiver water uit de toepassing van deze wet gesloten".

¹⁷⁶ Zie ook Faure, M., *Preadvies milieustrafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1990, 74, nr. 78; Morrens, P., "Over de lozing van verontreinigende stoffen als zelfstandig misdrijf", noot onder Corr. Turnhout, 15 september 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1993, (249), 250, nr. 3. Zie in het algemeen ook nog Merckx, D., "De verontreiniging van het oppervlaktewater", noot onder Antwerpen, 25 januari 1989, *R.W.*, 1989-90, 1092-1093; Morrens, P. en De Bruycker, P., "Afvalstoffen in Vlaanderen", *R.W.*, 1987-88, (761), 769.

geloosd, moet niet worden bewezen opdat de lozing strafbaar zij. Verontreiniging wordt in artikel 1, vierde lid van de waterverontreinigingswet overigens gedefinieerd als "elke rechtstreekse of zijdelings uit menselijke activiteiten voortvloeiende inbreng van stoffen die de samenstelling of de toestand van het water *kan* veranderen, op een wijze dat het niet meer geschikt of minder geschikt is voor het gebruik dat ervan moet kunnen worden gemaakt, of dat het milieu door het aanzicht of de uitwasemingen van het water wordt bedorven" (onze curs.). Een potentiële verandering in de beschreven zin volstaat dus, een werkelijke invloed is niet nodig¹⁷⁷.

In het bedoelde arrest van het Hof te Gent werd beslist dat het uit het kanaal Gent-Oostende opgepompte water waarmee een schipper zijn ruim spoelt en dat hij vervolgens, vermengd met ladingsresten, terug in het kanaal loost, een verontreinigde vloeistof is in de zin van artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Het volstaat volgens het Hof dat de vloeistof verontreinigd is. Een effectieve verontreiniging van het oppervlaktewater of ontoelaatbare belasting van het milieu is niet vereist. Daaraan wordt volgens het Hof geen afbreuk gedaan door het feit dat het zou gaan om volkomen eetbare, afbreekbare, niet polluerende, onschadelijke en niet contaminerende stoffen die het visbestand graag consumeert en die ook bij het laden en lossen onder de vorm van stofwolken in het kanaal terecht komen.

Dit arrest bevestigde het eerste vonnis waarin de correctionele rechtbank te Gent¹⁷⁸ reeds kernachtig had opgemerkt dat de vervuiling van het kanaal Gent-Oostende "geen reden is om er nog een schepje aan toe te voegen"¹⁷⁹. De eerste rechter ging, anders dan het Hof, ook nader in op het verweer van de beklaagde i.v.m. de economische context. De rechter wees erop dat het de verantwoordelijkheid van de schipper is om zijn vaartuig te exploiteren op een wijze die de wet eerbiedigt, bijvoorbeeld door zijn ladingen zo te schikken dat spoelen zich niet opdringt of door het spoelwater te lozen in een daarvoor voorziene inrichting. De wetgever, steeds de eerste rechter, heeft de overheid in verband met de terbeschikkingstelling daarvan geen opdracht gegeven, zodat het aan de economische actoren zelf toekomt ervoor in te staan. Aldus had de beklaagde van zijn klanten kunnen eisen dat zij over een dergelijke inrichting zouden beschikken. Zoniet had hij zijn prijs moeten aanpassen, door ook de prijs van de wettelijke verwijdering van het afvalwater aan te rekenen, wat ook zijn concurrenten zouden moeten doen. Kort samengevat: het verweer dat de schipper geen andere mogelijkheid had dan te lozen in het kanaal, was ongegrond.

Al had de schipper allicht mogelijkheden om op een andere manier van zijn spoelwater af te raken, de analyse van de economische context door de eerste rechter leek ons ook wat eenzijdig of eenvoudig. Worden de geringe strafmaten in het leefmilieustrafrecht sedert lang

¹⁷⁷ Zie o.m. ook Morrens, P., "Over de lozing van verontreinigende stoffen", *o.c.*, 250, nr. 4; Morrens, P., "Over de inbreng van stoffen in de oppervlaktewateren", *Milieurecht-Info*, 1994, nr. 1, 15-17.

¹⁷⁸ Corr. Gent, 2 juni 1994, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1995, 506, met noot X.

¹⁷⁹ Vgl. omtrent het begrip verontreiniging nochtans Heyman, J., "Oppervlaktewateren", in Deketelaere, K. (ed.), *Milieurecht Lexicon 1996*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1996, (373), 374.

aangeklaagd¹⁸⁰, in gevallen zoals het aangehaalde moet deze kritiek worden gerelativeerd. Binnenschippers zijn in feite kleine zelfstandigen, en het effect van de straf weegt op hen zwaarder dan op de verantwoordelijke van een multinationale industrievestiging. Verder lijkt het ons normaal bij het afwegen van de bestraffing ook rekening te houden met het vervuilen effect *in concreto* beschouwd¹⁸¹. Verder moet men rekening houden met het al dan niet voorhanden zijn van faciliteiten voor de ontvangst van het spoel- of ballastwater aan land. In 1997 heeft de Afdeling Bovenschelde van de Administratie Waterwegen en Zeewezen nabij het drukke sluizencomplex van Evergem op de Gentse Ringvaart een afvalinzamelplaats voor de schipperij in gebruik gesteld. Het bestuur beklemtoonde zelf dat dit project tegemoetkomt aan een reële behoefte. Het gaat om een overdekte stapelplaats voor palletten en containers, met een ondoordringbare vloer, een ondergrondse olietank, een waterafvoer met olie-afscheiding, enz. Binnenschippers kunnen er de volgende afvalproducten kwijt: lege olievaten, afvalvet, spuitbussen, verfpotten, batterijen, olie- en mazoutfilters, olievodden, glas, afvalolie, en gevaarlijke vloeistoffen. De dienst wordt gratis verleend aan de binnenscheepvaart en de pleziervaart, die hun bijdrage leveren via de betaling van scheepvaartrechten en waterwegenvignetten¹⁸². Dit initiatief toont aan dat de analyse van de economische omstandigheden in de besproken zaak wel wat ongenueanceerd was: de ophaling van scheepsafval is niet altijd zo gemakkelijk. Anderzijds verdienen de nonchalance en het gebrek aan verantwoordelijkheidszin in hoofde van enkelingen ongetwijfeld kordaat repressief optreden. De recent ook in de havens sterk uitgebreide terbeschikkingstelling door de overheid van meer ontvangstfaciliteiten is overigens weinig zinvol indien men verboden lozingen niet hard aanpakt. De afschrikking zelf moet meteen aansporen een ommetje te maken langs de ontvangstinstallatie.

Deze beschouwingen tonen reeds de pertinentie aan van de suggestie in het Voorontwerp Decreet Milieubeleid, om de handhaving van specifieke normen voor de lozing van vaartuigen buiten het domein van het gemeen waterverontreinigingsrecht te houden¹⁸³. De feitelijke context bij lozingen van vaartuigen is vrij specifiek, waarbij niet alleen een onderscheid is te maken tussen exploitatielozingen en huishoudelijke lozingen, maar ook tussen de zeevaart en de binnenvaart. Zeeschepen kunnen (in heel beperkte mate) bepaalde stoffen in zee lozen; binnenschepen zijn meestal varende gezinsbedrijven.

Voorts weze nog opgemerkt dat de lozing in de besproken zaak was vastgesteld door de rijkszwacht, zonder dat blijkbaar een monsterneming wat gebeurd. Een monsterneming is

¹⁸⁰ Zie o.m. Faure, M. en Morrens, P., "Over de vervaging van grenzen in het milieustrafrecht", *R.W.*, 1995-96, (1193), 1201, nr. 22; Morrens, P., "Enkele actuele knelpunten in het leefmilieustrafrecht", *R.W.*, 1987-88, 1281-1285.

¹⁸¹ Vgl. Corr. Luik, 28 oktober 1993, *J.L.M.B.*, 1996, 1297, met noot Lebrun, A., "Essence de la répression et pollution aux hydrocarbures".

¹⁸² "Gent krijgt eerste afvalinzamelplaats voor binnenscheepvaart", *De Lloyd*, 4 maart 1997, 3.

¹⁸³ Anderzijds stelt men vast dat de problematiek van de waterverontreiniging in het algemeen ook de arbeidsomstandigheden in de binnenvaart raakt, want het gaat om de atmosfeer waarin de binnenschippers en hun bemanningsleden moeten werken. Met dit element werd rekening gehouden bij de voorbereiding van de waterverontreinigingswet van 11 maart 1950 (zie *Gedr.St.*, Kamer, 1949-50, nr. 250, 2).

inderdaad slechts een facultatief aan te wenden bewijsmiddel. Evenmin moet steeds een bijzondere controle-ambtenaar tussenkomen¹⁸⁴. Een veroordeling kan zelfs worden gesteund op vaststellingen *de visu* en de verklaring van de kapitein van het schip waaruit blijkt dat de ruimen werden gereinigd en het afvalwater vervolgens in de dokken geloosd¹⁸⁵. De Oppervlaktewaterenwet schrijft geen bijzonder bewijsmiddel voor, zodat de feitenrechter zijn overtuiging put uit alle regelmatig verkregen en regelmatig overgelegde gegevens van de zaak die het voorwerp zijn geweest van een contradictoir debat; aldus komen ook in aanmerking de verklaringen van een voorbijvarende schipper en zijn matroos, gevolgd door vaststellingen van de havenkapiteinsdienst¹⁸⁶.

Wat de strafmaat betreft: in de Oppervlaktewaterenwet is deze zoals besproken relatief laag: maximum 6 maanden gevangenisstraf en/of maximum 5000 frank geldboete. Uit het hieronder volgend overzicht blijkt dat de strafmaat in de meeste scheepvaart- en havenreglementen nog lager is.

1.6.3. De Zeeverontreinigingswet

Volledigheidshalve dient verder melding te worden gemaakt van de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen¹⁸⁷. Deze wet geeft uitvoering aan het MARPOL-Verdrag betreffende de zeeverontreiniging, dat reeds in 1984 bij wet was goedgekeurd. Het MARPOL-Verdrag is bindend voor meer dan honderdtwintig staten. De Zeeverontreinigingswet werd inmiddels gewijzigd door de Wet Bescherming Marien Milieu van 20 januari 1999; hieronder wordt telkens verwezen naar de gewijzigde versie.

¹⁸⁴ Zie in het algemeen Bronders, B., "Over de monsterneming in het milieurecht: demystificatie van een bijzondere wijze van bewijsvoering ?", *R.W.*, 1990-91, 1321-1332, inz. 1324, nr. 8 en 1327-1328, nr. 14; Lambrechts, Ch., "La valeur, en matière pénale, des preuves des violations de la convention MARPOL 73/78", *R.D.P.C.*, 1993, (732), 734; Roef, A., "Bewijsproblemen in het milieustrafrecht ?", *R.W.*, 1990-91, 8-16, inz. 15, nr. 21. In een arrest van 25 april 1985 oordeelde het Hof van Beroep te Gent dat de stalen van een monsterneming die noch door een officier van gerechtelijke politie, noch door een controleambtenaar werd verricht, niet als bewijsmiddelen kunnen gelden. *In casu* betrof het schepmonsters genomen door een sasmeester (Gent, 25 april 1985, *R.W.*, 1986-87, 2121, met noot Boes, M., "Monsterneming bij waterverontreiniging"). Betreffende de aanwending van gemeenrechtelijke bewijsmiddelen in het algemeen, zie ook nog Cass., 10 april 1979, *Arr.Cass.*, 1978-79, 953.

¹⁸⁵ Corr. Antwerpen, 24 januari 1991, nr. 508, o.m. vermeld in Corr. Antwerpen, 12 maart 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1993, 106 en in Morrens, P., "Over de monsternaming en andere bewijsmiddelen", *Milieurecht-Info*, 1993, nr. 11, (16), 16.

¹⁸⁶ Corr. Antwerpen, 12 maart 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1993, 106.

¹⁸⁷ *B.S.*, 27 juni 1995.

Luidens artikel 5, eerste lid van de Zeeverontreinigingswet is het een schip dat de Belgische vlag voert verboden een schadelijke stof in zee te lozen, behoudens in de gevallen en op de wijze bij of krachtens het verdrag of de zeeverontreinigingswet bepaald. De krachtens deze wet te geven regelen kunnen inzonderheid verschillen al naargelang zij verschillende categorieën van schepen, te bevaren zeegebieden, te maken reizen of te vervoeren schadelijke stoffen betreffen. Luidens het tweede lid van het artikel is het eerste lid eveneens van toepassing op schepen die een vreemde vlag voeren, gedurende de periode dat deze zich onder de jurisdictie van België bevinden, overeenkomstig het internationaal recht, ongeacht waar de lozingsovertreding zich heeft voorgedaan.

De Zeeverontreinigingswet betreft duidelijk alleen lozingen "in zee". Het gaat met andere woorden om lozingen aan de zeezijde van de basislijn van waaraf de breedte van de territoriale zee en andere rechtsgebieden wordt gemeten. Lozingen in de binnenwateren, zoals stromen, rivieren, kanalen of havens, vallen niet onder de wet. In de havens kunnen omtrent lozingen in zee wel onderzoeken worden ingesteld¹⁸⁸. Wellicht moest men aannemen dat de regeling van de initiële Zeeverontreinigingswet de Oppervlaktewaterenwet van 26 maart 1971 impliciet had opgeheven wat de verontreiniging van de kustwateren betreft¹⁸⁹. Door de Wet Bescherming Marien Milieu werd de Oppervlaktewaterenwet expliciet opgeheven in zoverre ze van toepassing is op de territoriale zee¹⁹⁰. Uiteraard is het ook mogelijk dat op zee veroorzaakte verontreiniging de binnenwateren of havens binnendringt. Ook vanuit dat perspectief gaat het om een slechts beperkt havenrelevante milieuregel.

Het lozingsverbod van artikel 5 Zeeverontreinigingswet treft alleen het lozen van schadelijke stoffen. Het begrip schadelijke stof is door artikel 1, 1° van de wet gedefinieerd als "elke stof die, indien zij in zee terechtkomt, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan de biologische rijkdommen, zeeflora en -fauna, de recreatiemogelijkheden die de zee biedt kan schaden of storend kan werken op enig ander rechtmatig gebruik van de zee". Ook hier volstaat dus een potentieel effect en is geen daadwerkelijk nadelig effect vereist opdat de lozing strafbaar zij. Verontreiniging op zich volstaat anderzijds niet: vereist is de mogelijkheid van één van de in de wettekst opgesomde schadelijke effecten. Indien er met andere woorden verontreiniging ontstaat zonder dat één van de vernoemde schadelijke effecten zich (minstens potentieel) kan voordoen, is er geen sprake van een verboden lozing.

Het begrip schip is door artikel 1, 4° van de Zeeverontreinigingswet omschreven als "elk vaartuig, van welk type ook, dat in het mariene milieu opereert waaronder begrepen pleziervaartuigen, draagvleugelboten, luchtkussenvaartuigen, afzinkbare vaartuigen en

¹⁸⁸ Zie inz. art. 17bis Zeeverontreinigingswet.

¹⁸⁹ Zie inz. art. 1, eerste en derde lid Oppervlaktewaterenwet. In de andere zin duidde de omstandigheid dat de Zeeverontreinigingswet uitdrukkelijke opheffingsbepalingen bevatte, waarin van de Oppervlaktewaterenwet geen sprake was.

¹⁹⁰ Art. 81 Wet Bescherming Marien Milieu.

drijvende tuigen, alsmede vaste en drijvende platforms". Eventuele lozingen in zee door binnenschepen - of zogenaamde estuaire schepen - vallen dus wel degelijk onder de wet.

De strafmaat bepaald in de Zeeverontreinigingswet verschilt sterk van deze van de Oppervlaktewaterenwet: in eerstgenoemde wet is de geldboete voor de beheerder, eigenaar, bevrachter of exploitant van het wederrechtelijk lozend zeeschip vijfhonderdduizend frank tot één miljoen frank, voor de kapitein van het schip tienduizend frank tot vijftienduizend frank, en voor de officieren van het schip tweeduizend frank tot tienduizend frank¹⁹¹. De straffen moeten uiteraard worden vermeerderd met de gerechtelijke opdecimes¹⁹². Doelbewust heeft de wetgever een zware bestraffing ingevoerd. Volgens de Memorie van Toelichting bij het initiële wetsontwerp moesten de straffen voldoende zwaar zijn om te beletten dat gezagvoerders en/of rederijen uit zuiver financiële overwegingen verkiezen de wet te overtreden in plaats van bezoedelende stoffen aan de daartoe op te richten ontvangstinstallaties af te leveren¹⁹³. De speling tussen de minimale en de maximale boete werd opzettelijk klein gehouden. De bedragen zijn overgenomen uit de CLC-Uitvoeringswet van 20 juli 1976¹⁹⁴. Er werd ook verwezen naar een gelijkaardige strenge bestraffing van zeewaterverontreiniging in de buurlanden¹⁹⁵. Het MARPOL-Verdrag zelf eist niet alleen uitdrukkelijk de invoering van ontradende straffen¹⁹⁶, maar ook de daadwerkelijke en prompte vervolging van vastgestelde inbreuken¹⁹⁷. Het is tenslotte vermeldenswaard dat de strafbepalingen van de wet niet van toepassing zijn indien de verontreiniging is ontstaan in omstandigheden die als uitzonderingen in het MARPOL-Verdrag zijn opgenomen zoals bedreiging van de veiligheid van mensenlevens, gevaar voor het schip, aanvaringen en dergelijke¹⁹⁸. Het is hoe dan ook toe te juichen dat de strafmaat in de Zeeverontreinigingswet ernstig werd bestudeerd. In het verleden werd aan de straffen gehecht aan publiekrechtelijke

¹⁹¹ Zie art. 29 Zeeverontreinigingswet.

¹⁹² *Gedr.St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1387/1, 16.

¹⁹³ *Gedr.St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1387/1, 3.

¹⁹⁴ *Gedr.St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1387/1, 16. Bedoeld is de wet van 20 juli 1976 houdende goedkeuring en uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, opgemaakt te Brussel op 29 november 1969 (*B.S.*, 13 april 1977).

¹⁹⁵ *Gedr.St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1387/3, 3; *Gedr.St.*, Senaat, 1994-95, nr. 1297/2, 2.

¹⁹⁶ Art. 4.4 MARPOL-Verdrag.

¹⁹⁷ Art. 4.1 MARPOL-Verdrag.

¹⁹⁸ *Gedr.St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1387/1, 3. Zie o.m. Voorschrift 11 Annex I MARPOL-Verdrag, Voorschrift 6 Annex II, Voorschrift 7 Annex III, Voorschrift 7 Annex IV en Voorschrift 6 Annex V. In het internationaal zeerecht wordt trouwens straffeloosheid aangenomen bij lozingen door schepen in zeenood. Zeenood heeft in zekere zin voorrang op milieubescherming (zie Nguyen Quoc Dinh, Daillier, P. en Pellet, A., *Droit international public*, Parijs, LG.D.J., 2002, 786, nr. 482; zie omtrent het schip in nood voorts Van Hooydonk, E., "Some Remarks on Financial Securities Imposed by Public Authorities on Casualty Ships as a Condition for Entry into Ports", in Huybrechts, M. (ed.), Van Hooydonk, E. en Dieryck, C. (co-eds.), *Marine insurance at the turn of the Millennium, II*, Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia, 2000, 117-136). Vanuit strafrechtelijk oogpunt is er uiteraard een verband met de noodtoestand als rechtvaardigingsgrond. Het komt ons voor dat zeenood als rechtvaardigingsgrond volstaat, ook wanneer niet zou voldaan zijn aan alle in het raam van het Belgisch intern strafrecht gestelde voorwaarden om de noodtoestand in te roepen als rechtvaardigingsgrond. Zeenood schijnt ons een apart concept te zijn, waarvan de betekenis en de rechtsgevolgen worden beheerst door het internationaal zeerecht. In de praktijk zullen de bedoelde teksten van het MARPOL-Verdrag meestal voldoende duidelijk zijn.

scheepvaartnormen ten onrechte weinig of geen aandacht besteed. Dat geen gevangenisstraf werd voorzien wekt misschien verwondering. Ook in de strafbepalingen van het Vlaamse Loodsdecreet werd geen gevangenisstraf behouden, omdat de korte gevangenisstraffen toch niet worden uitgevoerd¹⁹⁹.

Met opsporing en vaststelling van inbreuken zijn belast de waterschouten en de agenten van de zeevaartpolitie, de ambtenaren en agenten van de dienst van de zeevaartsinspectie en de havenkapiteins. Eveneens belast met de opsporing en de vaststelling op zee van het lozingsverbod zijn de gezagvoerders van de patrouillevaartuigen en -vliegtuigen van de Staat en hun aangestelden, de ambtenaren en agenten van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee (die ook toezicht vanuit de lucht kunnen uitoefenen), en de daartoe door hun hiërarchie gemandateerde officieren en onderofficieren van de Marine. Van de inbreuken op deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan worden door dezen die de feiten hebben vastgesteld processen-verbaal opgesteld, die bewijswaarde hebben tot het tegendeel is bewezen²⁰⁰.

Alle middelen van bewijs kunnen door de overheid worden aangewend ter bevestiging van duidelijke redenen om aan te nemen dat een lozing heeft plaatsgevonden, inbegrepen ooggetuigenverslagen, foto- en filmbeelden, kleurschakeringen op het wateroppervlak en andere door België aanvaarde internationale of regionale beoordelingsstandaarden. Elk zichtbaar spoor door een schip achtergelaten, op of onder het wateroppervlak, in zijn kielzog of zijn onmiddellijke nabijheid, maakt op zich een duidelijke reden uit om aan te nemen dat een lozing heeft plaatsgevonden²⁰¹.

1.6.4. De Wet Bescherming Marien Milieu

De Wet Bescherming Marien Milieu van 20 januari 1999²⁰² beoogt het behoud van de eigen aard, de biodiversiteit en het ongeschonden karakter van het mariene milieu door middel van maatregelen tot bescherming ervan en door middel van maatregelen tot herstel van schade en milieuverstoring²⁰³. In het raam van deze studie dient inz. geattendeerd op de in de wet

¹⁹⁹ Zie *Gedr.St.*, VI.R., 1994-95, nr. 716/3, 5 en 7.

²⁰⁰ Zie art. 32 Zeeverontreinigingswet. De adjunct-havenkapiteins zijn niet vermeld. Daar het om een *lex specialis* gaat, lijkt dit de bevoegdheid van deze ambtenaren uit te sluiten niettegenstaande de algemene bevoegdheidsomschrijving in de Havenkapiteinswet. Een ander probleem is dat van de bevoegdheid van de federale wetgever om de opdrachten en de bevoegdheden van de leden van de havenkapiteinsdiensten te bepalen. Deze diensten maken deel uit van de gedecentraliseerde havenbesturen, en het havenbeleid is een gewestelijke materie.

²⁰¹ Art. 5bis Zeeverontreinigingswet.

²⁰² B.S., 12 maart 1999.

²⁰³ Art. 3.

opgenomen stortings- en lozingsverboden voor de zeegebieden. Op de talrijke andere voor verontreiniging relevante bepalingen wordt niet ingegaan.

Het begrip "zeegebieden" is in de wet omschreven als:

"de territoriale zee, de exclusieve economische zone en het continentaal plat, bedoeld in de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België"²⁰⁴.

De in de wet opgenomen stortings- en lozingsverboden gelden dus niet voor de havens. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp bevestigt dat het Vlaams Gewest *ratione loci* bevoegd is voor de binnenwateren of interne wateren van de kusthavens²⁰⁵.

De wet verbiedt vooreerst het storten in de zeegebieden²⁰⁶.

Storten is in de wet gedefinieerd als volgt:

" (i) het zich opzettelijk ontdoen in zee van afval of andere materie vanaf schepen, luchtvaartuigen of offshore-installaties;
(ii) het tot zinken brengen of het zich opzettelijk ontdoen in zee van schepen, luchtvaartuigen, offshore-installaties of pijpleidingen;
(iii) het in zee achterlaten van offshore-installaties of andere kunstmatige structuren, geheel of gedeeltelijk in situ, met de loutere bedoeling zich ervan te ontdoen"²⁰⁷.

Onder "storten" wordt niet begrepen:

"(i) het zich overeenkomstig het MARPOL-Verdrag of andere toepasselijke regels van internationaal recht, ontdoen van afval of andere materie gepaard gaande met, of voortvloeiende uit, de normale werking van schepen, luchtvaartuigen of offshore-installaties;
(ii) de plaatsing van materie met een ander doel dan er zich enkel en alleen van te ontdoen, mits deze plaatsing niet strijdig is met het doel van deze wet"²⁰⁸.

Het storten in zee, buiten de zeegebieden, is eveneens verboden voor Belgische onderdanen en schepen onder Belgische vlag of in België geregistreerd²⁰⁹.

Het stortingsverbod is niet van toepassing voor het storten van:

²⁰⁴ Art. 2, 1°.

²⁰⁵ *Gedr.St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1695/1, 6-7.

²⁰⁶ Art. 16, § 1.

²⁰⁷ Art. 2, 15°, eerste lid.

²⁰⁸ Art. 2, 15°, tweede lid.

²⁰⁹ Art. 16, § 2.

"(i) as van verbrande menselijke lijken;
(ii) de niet-verwerkte vis, visafval en bijvangst overboord gezet door vissersvaartuigen;
(iii) baggerspecie;
(iv) inerte materialen van natuurlijke oorsprong, bestaande uit vast, chemisch onbehandeld geologisch materiaal, waarvan de chemische bestanddelen niet in het mariene milieu vrijkomen"²¹⁰.

Verder biedt de wet directe lozingen in de zeegebieden²¹¹.

Het begrip directe lozingen is als volgt gedefinieerd:

"(i) de lozingen waarbij stoffen, energie, voorwerpen of verontreinigd water de zeegebieden rechtstreeks vanaf de kust bereiken en niet via het hydrografische net of de atmosfeer;
(ii) de lozingen afkomstig van elke bron die verband houdt met een opzettelijke verwijdering onder de zeebodem, toegankelijk gemaakt vanaf het land via tunnels, pijpleidingen of op enige andere manier;
(iii) de lozingen afkomstig van kunstmatige structuren die in de zeegebieden staan opgesteld en niet dienen voor offshore-activiteiten"²¹².

De inbreuken op deze stortings- en lozingsverboden worden gestraft met een geldboete van honderdduizend frank tot één miljoen frank en met een gevangenisstraf van twee maanden tot twee jaar of met één van deze straffen alleen²¹³.

Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van de gerechtelijke politie, worden inbreuken op de bepalingen van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, opgespoord en vastgesteld door de volgende personen :

1° de met de politie te water belaste federale politieambtenaren en de daartoe aangestelde met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren;

2° de gezagvoerders en hun aangestelden van de patrouillevaartuigen en -vliegtuigen van de Staat;

3° de ambtenaren en agenten van het ministerie van Economische Zaken, aangeduid door de minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren;

4° de ambtenaren en agenten van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee;

5° de daartoe door hun hiërarchie gemandateerde officieren en onderofficieren van de Marine;

²¹⁰ Art. 16, § 3.

²¹¹ Art. 17.

²¹² Art. 2, 17°.

²¹³ Art. 50, § 1.

6° de ambtenaren van de dienst Zeevisserij van het ministerie van Middenstand en Landbouw, aangeduid door de minister tot wiens bevoegdheid de Landbouw behoort, voor zover de inbreuken betrekking hebben op de visserij;

7° de beëdigde agenten aangeduid door de minister voor het toezicht op de beschermde mariene gebieden, opgericht krachtens artikel 7 van de wet²¹⁴.

De processen-verbaal gelden tot bewijs van het tegendeel²¹⁵.

De voormelde ambtenaren en agenten alsmede de officieren van gerechtelijke politie kunnen stalen nemen of laten nemen voor analyse. Van die staalname wordt proces-verbaal opgemaakt²¹⁶.

1.6.5. Het Politiereglement van de Beneden-Zeeschelde

Zoals reeds aangestipt is m.b.t. lozingen ook rekening te houden met de reglementen voor de scheepvaartwegen en de havens.

Artikel 23, § 1, 1° van het politiereglement van de Beneden-Zeeschelde²¹⁷ bepaalt dat het verboden is "in de stroom of in de kanalen, grachten of greppels die ervan afhangen enig voorwerp te werpen, te laten drijven of vloeien waardoor de bodem rechtstreeks of onrechtstreeks zou kunnen worden verhoogd, alsmede daarin enige vaste of vloeibare stof te storten of te lozen, onder meer olie, olieafval, radioactieve produkten of afvalstoffen, of giftige neerslag te veroorzaken waardoor de scheepvaart kan worden gehinderd, de vrije doorstroming van het water kan worden belemmerd, of die schade kunnen aanrichten aan schepen of andere drijvende tuigen".

Terecht merkte men op dat waar deze tekst duidt op mogelijke nadelige effecten, deze effecten niet moeten verwezenlijkt worden opdat de beschreven handeling strafbaar zou zijn. Het vermoeden dat een handeling bepaalde negatieve effecten tot gevolg zou kunnen hebben, is voldoende²¹⁸.

Het is echter niet duidelijk welke stortingen of lozingen nu precies door het reglement zijn verboden. De grammaticale constructie van de geciteerde bepaling is niet bijster duidelijk.

²¹⁴ Art. 43.

²¹⁵ Art. 44, §3.

²¹⁶ Art. 46.

²¹⁷ K.B. 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde (B.S., 17 oktober 1992).

²¹⁸ De Baere, J.-C., *'k Zie de lichtjes van de Schelde. Het Politie- en Scheepvaartreglement Beneden-Zeeschelde geanalyseerd vanuit leefmilieuperspectief*, Aartselaar, eigen uitgave, s.d., 18.

Slaat de laatste bijzin, die begint met "waardoor de scheepvaart kan worden gehinderd" alleen op het veroorzaken van giftige neerslag, of ook op de eerder vernoemde stortingen en lozingen ? Rekening houdend met de afwezigheid van een komma vóór het woordje "waardoor", met de meervoudsvorm "kunnen" in de bijzin *in fine*, die onmogelijk op "giftige neerslag" alleen kan slaan, met de (hieronder aangehaalde) wettelijke basis en de doelstelling van het reglement, en met het principe van de restrictieve interpretatie van de strafwet, lijkt de tweede oplossing ons de juiste. Concreet betekent zulks dat ook een storting of lozing van een vaste of vloeibare stof slechts verboden is indien daardoor de scheepvaart kan worden gehinderd, indien daardoor de vrije doorstroming van het water kan worden belemmerd, of nog wanneer de stof schade kan aanrichten aan schepen of andere drijvende tuigen. Een lozing, van welke stof ook, die dergelijke hinder, belemmering of schade niet kan veroorzaken, valt dus niet onder het verbod. Dat beperkt uiteraard de toepassingsfeer van de bepaling. Lozingen van volstrekt onschadelijk en afbreekbaar spoelwater komen klaarblijkelijk niet onder de verbodsbepaling van het politiereglement. Dat is enigszins merkwaardig. J.-C. De Baere vestigde terecht de aandacht op de tekst van het vorige politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde uit 1968, waarin mede de uitstorting van vaste of vloeibare stoffen was verboden "waardoor de wateren kunnen verontreinigd worden"²¹⁹. Dat deze bepaling in het huidige reglement niet voorkomt is allicht verklaarbaar door de staatshervorming, maar blijft tegenover de inmiddels toegenomen bekommernis om het leefmilieu betreurenswaardig²²⁰.

Met betrekking tot het reinigen van de tanks van zeetankschepen bevat het politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde een bijzondere bepaling. Artikel 31, § 1 van het reglement legt terzake verplichtingen op aan de kapitein van een zeeschip dat beladen is met gevaarlijke of verontreinigende stoffen. Luidens artikel 31, § 2 van het reglement moet de kapitein van een zeetankschip beladen met vloeibaar gemaakte gassen in bulk die onder de I.M.O. Gas Carrier Code vallen, "bovendien" een aantal voorschriften in acht nemen, waaronder: "5° de tanks mogen niet schoongemaakt, ontgast en gespoeld worden zonder toestemming van de bevoegde overheid"²²¹.

Deze tekst doet vier vragen rijzen. Ten eerste rijst de vraag of spoelen ("le rinçage" in de Franse tekst) alleen doelt op het inwendig proper maken van de tanks, of daarentegen ook op het uitstorten of lozen van het spoelwater in de waterweg. De tweede oplossing is o.i. verkieslijk om twee redenen: het schoonmaken ("le nettoyage") is in dezelfde tekst apart vermeld, en de verwijzing naar het spoelen kan moeilijk als een loutere herhaling worden beschouwd. Ten tweede rechtvaardigt inzonderheid het oogmerk te spoelen, dat externe effecten kan teweegbrengen, de tussenkomst van de overheid en in het bijzonder het eisen van de toestemming van deze overheid.

²¹⁹ Art. 21, 1° K.B. 31 mei 1968 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde (B.S., 25 juli 1968).

²²⁰ De Baere, J.-C., *o.c.*, 18.

²²¹ Art. 31 werd laatst gewijzigd bij K.B. 9 februari 1996 (B.S., 23 maart 1996).

Het tweede vraagstuk luidt als volgt: valt uit het geciteerde bijzonder voorschrift af te leiden dat het schoonmaken, ontgassen en spoelen van de tanks of de ruimen van andere schepen, binnen het raamwerk van het reglement zonder meer is toegelaten, en dat daarvoor geen "toestemming" van de bevoegde overheid vereist is? Een bevestigend antwoord lijkt zich op te dringen; het eerder besproken, meer algemene lozingsverbod van het reglement is overigens niet alomvattend maar treft het alleen de lozingen of stortingen die een welbepaald effect kunnen sorteren.

De derde vraag is of de bevoegde overheid bevoegd is om desgevraagd een gelijkaardige "toestemming" te verlenen aan zeeschepen die niet onder artikel 31 vallen, maar die toch willen lozen of storten in weerwil van het algemene lozings- en stortingsverbod. Het reglement biedt voor dergelijke toestemming op het eerste gezicht geen basis. Dat is uiteraard niet zeer logisch.

Ten vierde schijnt het ons toe dat indien de bevoegde overheid toestemming gaf om spoelwater te lozen, ook bestraffing op grond van de Oppervlaktewaterenwet niet meer mogelijk is²²².

Het politiereglement van de Beneden-Zeeschelde bevat geen eigen strafbepalingen. Gelet op de verwijzing in de aanhef beoogden de stellers overtredingen van het besluit ongetwijfeld te laten bestraffen op grond van de wet van 24 november 1975²²³, die de Koning belast met het

²²² Het komt ons voor dat de kapitein of schipper aan wie de overheid op grond van het scheepvaart- of havenreglement een vergunning of toestemming verleende om de ruimen te spoelen, niet meer kan worden vervolgd op basis van de algemene Oppervlaktewaterenwet. Al werd de vergunning of toestemming per hypothese geheel buiten het raam van deze laatste wet verleend, toch lijkt men te moeten aannemen dat de beklaagde zich kan beroepen op de rechtvaardigingsgrond van het wettelijk gebod. Het in artikel 70 Sw. als rechtvaardigingsgrond vermelde gebod van de wet doelt immers ook op wat slechts is *toegelaten* door de wet (Constant, J., *Traité élémentaire de Droit Pénal*, I, Luik, Imprimeries Nationales, 1965, 392, nr. 309; Dupont, L. en Verstraeten, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Antwerpen/Amersfoort, Acco, 1990, 215, nr. 352; Van den Wyngaert, Ch., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, I, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1994, 197; Vanhoudt, C.J. en Calewaert, W., *Belgisch Strafrecht*, II, Gent, E. Story-Scientia, 1976, 422, nr. 850). Het begrip wet duidt overigens niet alleen op de wet in de formele zin, maar op het geheel van de overheidsreglementering (Vanhoudt, C.J. en Calewaert, W., *o.c.*, II, 422-423, nr. 851; zie ook Dupont, L. en Verstraeten, R., *o.c.*, 215, nr. 351; Van den Wyngaert, Ch., *o.c.*, I, 197). Een vergunning met individuele strekking op basis van een scheepvaart- of havenreglement volstaat dan ook om het feit niet strafbaar te maken. De op basis van het reglement verleende vergunning maakt bovendien bij uitstek een *lex specialis* uit die voorgaat op de algemene Oppervlaktewaterenwet. Het ware onredelijk de kapitein of schipper die in het bezit is van een hem door de specifieke scheepvaartoverheid verleende vergunning, te bestraffen op grond van een algemene wetgeving waarin juist met de specificiteit van de situatie van de betrokkene en zijn beroepsbezigheid geen rekening wordt gehouden. Anderzijds heeft de sectoriële compartimentering van het milieurecht tot gevolg dat voor eenzelfde activiteit meerdere vergunningen kunnen vereist zijn, waarbij het bezit van één vergunning de belanghebbende niet vrijstelt om de andere vergunningen aan te vragen (Goethals, E., "Handhavingsproblemen in het milieurecht", in Centrum voor Beroepsvervolmaking in de rechten (ed.), *Rechtspraktijk en milieubescherming*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1991, (73), 86, nr. 15).

²²³ W. 24 november 1975 houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972 (*B.S.*, 12 juni 1976). Omtrent deze wet, en inz. omtrent het ruimtelijk

regelen van de politie en de scheepvaart in de Belgische territoriale zee en de Belgische wateren die met de zee in verbinding staan en voor zeeschepen toegankelijk zijn²²⁴. De strafmaat is een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en een geldboete van zesentwintig tot driehonderd frank, of een van die straffen alleen²²⁵. De strafmaat is dus nog merkkelijk geringer dan in het raam van de Oppervlaktewaterenwet.

Het politiereglement van de Beneden-Zeeschelde bepaalt dat de met de politie te water belaste overheid van de federale politie en de daartoe aangeduide ambtenaren belast met de scheepvaartcontrole erop toezien dat het reglement wordt nageleefd. De havenkapitein werd door de stellers niet vermeld onder de personen bevoegd om lozingen vast te stellen²²⁶.

Bepalingen over bewijsvoering of monsterneming zijn niet in het reglement opgenomen.

Scheepslozingen in de Beneden-Zeeschelde schijnen in de praktijk uiterst zelden voor te komen²²⁷.

1.6.6. Het Kustreglement

Artikel 28, § 2, 1° van het politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust²²⁸ verbiedt, "onverminderd het bepaalde in de wetgeving op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, in de

toepassingsgebied, zie Van Hooydonk, E., *Beginselen van Havenbestuursrecht*, Brugge, Die Keure, 1996, 357-370, nr. 150.

²²⁴ Art. 2, § 4 W. 24 november 1975.

²²⁵ Art. 3 W. 24 november 1975.

²²⁶ Zie art. 43 Politiereglement Beneden-Zeeschelde, zoals gewijzigd. De havenkapitein van Antwerpen moet volgens deze bepaling toezien op de naleving van één enkele bepaling betreffende de wijze van aanmeren van de schepen (art. 9, § 4). Het spreekt vanzelf dat de havenkapiteins en de adjunct-havenkapiteins op basis van de Havenkapiteinswet, waaraan een koninklijk besluit geen afbreuk vermag te doen, bevoegd zijn om lozingen in strijd met het reglement op te sporen en vast te stellen, voor zover zij werden gepleegd binnen de uitgestrektheid van het havengebied in de zin van de artt. 6 en 7 van de Havenkapiteinswet. De ligplaatsen langs de Antwerpse Scheldekaaien behoren principieel tot het havengebied, zodat de havenkapitein bevoegd is om lozingen in strijd met het politiereglement van de Beneden-Zeeschelde op te sporen en vast te stellen. Thans dient wel rekening gehouden met de afbakening van het havengebied waarvoor het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen bevoegd is. Zie art. 11 van de statuten van het Havenbedrijf, vastgesteld bij G.R. Antwerpen, 24 juni 1996.

²²⁷ In 1996 werd vermeld dat de zeevaartpolitie de voorbije vijftien jaar slechts drie keer lozingen in de Schelde moest vaststellen. In één van deze gevallen ging het om een aanvaring ("Havenvervuiler moet betalen", *Gazet van Antwerpen*, 18 december 1996, 31).

²²⁸ K.B. 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust. *B.S.*, 1 september 1981. Het geciteerde artikel werd hernoemd bij art. 3 K.B. 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996).

Belgische territoriale zee, in de havens van de Belgische kust of op de stranden enig voorwerp te werpen, neer te leggen, te laten drijven of weglopen, waardoor de bodem verhoogd, de scheepvaart gehinderd of de vrije afloop van water belemmerd kan worden; enige vaste of vloeibare stof, onder andere, olie of olieafval en chemische of radio-actieve produkten of afvalstoffen, waardoor de wateren kunnen verontreinigd worden, uit te storten. De terzake door de ambtenaren of bedienden van de overheid gegeven bevelen worden zonder verwijl ingevolg

Het is opmerkenswaard dat deze tekst voorbehoud maakt voor de toepassing van de Oppervlaktewaterenwet en dat hij stortingen en lozingen strafbaar stelt voor zover er waterverontreiniging kan uit voortvloeien. Effectieve vervuiling is dus ook hier niet vereist, maar de mogelijkheid van verontreiniging moet wel worden bewezen.

Op de naleving van het reglement wordt onder meer toegezien door de ambtenaren van het Bestuur der Waterwegen, door deze van de zeevaartpolitie, het loodswezen en de douane, en door de leden van de havenkapiteinsdiensten, de rijkswacht en de gemeentepolitie²²⁹. Het is opmerkenswaard dat de desbetreffende bevoegdheidstoewijzing niet werd aangepast aan de staatshervorming, waardoor de ambtenaren van het voormalige ministerie van openbare werken en het loodswezen naar de gewesten werden overgeheveld.

De bestraffing is identiek als bij het hierboven besproken politiereglement van de Beneden-Zeeschelde: het reglement is blijkens zijn aanhef gesteund op de voormelde wet van 24 november 1975²³⁰. De in die wet bepaalde strafbepalingen zijn dus op inbreuken op het reglement van toepassing²³¹.

Wat de rechterlijke bevoegdheid betreft meende de correctionele rechtbank te Brugge, daarin gevolgd door het Hof van Beroep te Gent, dat het Kustreglement niet de openbare en geregelde diensten van gemeenschappelijk vervoer te land en te water, noch de wegen te land en te water, en evenmin het wegverkeer regelt, zodat het niet valt onder de bepalingen van artikel 138, 6° Sv. die de desbetreffende misdrijven onder de bevoegdheid van de politierechtbank plaatsen. Laatstvermeld wetsartikel dient restrictief te worden geïnterpreteerd vermits het een uitbreiding inhoudt van de beperkte bevoegdheid van de politierechtbank zoals bepaald in artikel 137 Sv. Daar elke inbreuk op het reglement overeenkomstig de voormelde wet van 24 november 1975 wordt gestraft met correctionele straffen, is bij uitsluiting de correctionele rechtbank bevoegd²³².

²²⁹ Zie art. 45 Kustreglement (eveneens hernummerd).

²³⁰ Zie daaromtrent *supra*, nr. 7.

²³¹ In deze zin ook Deseck, P., *Belgisch Kustreglement*, Oostende, Toulon, 1982, 144.

²³² Corr. Brugge, 10 december 1990, nr. 3661, O.M. en P. t/ D. en R., onuitg., bevestigd door Gent, 24 september 1992, nr. 71923, onuitg.

Ook de rechtsleer verdedigde een restrictieve interpretatie van art. 138 Sv.²³³ Reeds eerder had het Gentse Hof beslist dat het (oude) Kustreglement niet onder de bevoegdheidsregeling van artikel 138, 6° Sv. viel²³⁴. De correctionele rechtbank te Antwerpen heeft anderzijds geoordeeld, dat de strafrechtelijk gesanctioneerde regeling betreffende de organisatie van de bevrachting in de binnenvaart en de tussenkomst van de Dienst voor Regeling der Binnenvaart, alleszins "een reglementering inhoudt van het gebruik van 'de wegen te water' in de zin van artikel 138, 6° Sv., en dat deze uitdrukking "in de breedst mogelijke zin moet uitgelegd worden en daarin begrepen is alles wat met het 'vervoer langs het water' te maken heeft". Deze uitlegging werd door het Hof van Cassatie goedgekeurd²³⁵. In een oud arrest was het Hof van Cassatie reeds overgegaan tot de vernietiging in het belang van de wet van een vonnis van een correctionele rechtbank die zich bevoegd had geacht om een overtreding van het (oude) Algemeen scheepvaartreglement te bestraffen²³⁶. In oudere rechtsleer werd evenzo het standpunt ingenomen, dat de politierechtbank (onder meer) op grond van de met het huidige artikel 138, 6° Sv. corresponderende wet van 1 mei 1849²³⁷ bevoegd was om te oordelen over inbreuken op het zeescheepvaartreglement²³⁸.

O.i. is de politierechtbank bevoegd om te oordelen over overtredingen van de in scheepvaartreglementen opgenomen lozingsverboden. De omschrijving "wetten en verordeningen op de wegen te land en te water" stemt in de Franse versie van artikel 138, 6° Sv. overeen met de "lois et règlements sur la voirie par terre ou par eau". In het Nederlands wordt "voirie" meestal vertaald door "wegenis".

In het Franse recht heeft het begrip "contravention de voirie" nu een specifieke betekenis.

De wet van 29 floréal jaar X (19 mei 1802) bepaalde dat de "contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs bords, fossés et ouvrages d'art", zullen worden vastgesteld en vervolgd langs administratieve weg.

Omtrent deze "contraventions de grande voirie" werden bijkomende bepalingen vastgesteld in het *décret impérial* van 16 december 1811 betreffende de bouw, de herstelling en het

²³³ Verstraeten, R., *Handboek strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1994, 307, nr. 936.

²³⁴ Gent, 30 april 1979, *R.W.*, 1979-80, 1493.

²³⁵ Cass., 26 september 1972, *Arr.Cass.*, 1973, 101, *Pas.*, 1973, I, 93.

²³⁶ Cass., 11 november 1901, *Pas.*, 1902, I, 36; zie ook Luik, 3 juli 1850, *Pas.*, 1850, II, 281.

²³⁷ *B.S.*, 21 juni 1849. De formulering in art. 1, 3° van deze wet ligt ten grondslag aan art. 138, 6° Sv.; zie voor de wetsgeschiedenis verder K.B. 10 januari 1935 (*B.S.*, 13 januari 1935), W. 15 april 1958 (*B.S.*, 25 april 1958) en W. 11 juli 1994 (*B.S.*, 21 juli 1994).

²³⁸ Zie *Pand.B.*, v° Route en mer (Règles de), nr. 2699. Overtredingen van het zeescheepvaartreglement van 31 maart 1897 werden bestraft overeenkomstig de wet van 6 maart 1818. Dezelfde regeling gold terzake van het Scheldereglement van 24 juli 1892 (zie *Pand.B.*, v° Route dans l'Escaut (Règles de), nrs. 264-266).

onderhoud van de wegen. Het artikel 113 van deze tekst verwees naar de wet van 29 floréal jaar X, die van toepassing bleef.

Door het *décret impérial* van 10 april 1812 werd het *décret* van 16 december 1811 ook van toepassing verklaard op de kanalen, de bevaarbare rivieren, de zeehandelshavens en de maritieme werken.

Kort en bondig: de scheepvaartwegen en ook de havens worden aldus sedert lang tot de grote wegenis gerekend. Dat werd trouwens herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak²³⁹.

Om terug te keren naar het hier onderzochte concrete knelpunt; zijn de scheepvaartreglementen nu "wetten en verordeningen op de wegen te land en te water" in de zin van artikel 138, 6° Sv. ?

De in het Franse recht nog steeds aan een bijzonder regime onderworpen "contraventions de grande voirie"²⁴⁰ zijn - en dit blijkt reeds uit de geciteerde bewoordingen van de wet van 29 floréal jaar IX - te omschrijven als "[l]es infractions à la police de la conservation, c'est-à-dire les faits susceptibles de compromettre l'intégrité matérielle des biens du domaine public maritime ou de nuire l'usage auquel ces biens sont légalement destinés"²⁴¹. Overtredingen van de eigenlijke scheepvaartregels, die het voorkomen van aanvaringen beogen, zoals de voorschriften betreffende de lichten, de dagmerken, de te volgen route en de uit te voeren manoeuvres, vallen evenwel niet onder de "contraventions de grande voirie"²⁴².

Een moeilijkheid is nu, dat de heden geldende Belgische politie- en scheepvaartreglementen niet alleen bepalingen bevatten met betrekking tot de bescherming van de materiële integriteit en de normale bruikbaarheid van de scheepvaartwegen en hun aanhorigheden. Deze teksten bevatten ook gewone verkeersregels die er in eerste orde toe strekken de veilige vaart van de schepen te verzekeren.

²³⁹ Zie Cass., 29 juni 1876, *Pas.*, 1896, I, 318, met concl. Adv.-Gen. Mesdach de ter Kiele; Cass., 22 oktober 1908 (eerste twee arresten), *Pas.*, 1908, I, 332, met concl. Proc.-Gen. Janssens; Corr. Tongeren, 16 mei 1850, *B.J.*, 1850, 671; Rb. Antwerpen, 26 juli 1898, *Jur.Anv.*, 1898, I, 440; Rb. Antwerpen, 5 januari 1923, *Jur.Anv.*, 1923, 129, met concl. Le Jeune d'Allegeersheque; Conseil d'Etat (Fr.), 25 april 1934, Cie Havraise Péninsulaire, *D.M.F.*, vol. 12, 250, met noot X.; zie tenslotte nog Beltjens, G., *Encyclopédie du droit criminel belge. Seconde Partie. Le code d'instruction criminelle belge*, I, Brussel, Bruylant-Christophe, 1903, 330, nrs. 62-63.

²⁴⁰ Zie in het algemeen Auby, J.-M. en Bon, P., *Droit administratif des biens*, Parijs, Dalloz, 1995, 155 e.v., nrs. 129 e.v.

²⁴¹ Calderaro, N., *Droit du littoral*, Parijs, Le Moniteur, 1993, 121, nr. 34. Volledigheidshalve zij vermeld dat de "contraventions de grande voirie" in Frankrijk *niet* als politie-overtredingen worden beschouwd en nog steeds langs administratieve weg worden vervolgd. Dat het in België anders is doet hier niet terzake. De verwijzing met het Franse recht is hoe dan ook zinvol om de herkomst en de draagwijdte van de specifieke terminologie van art. 138, 6° Sv. op te helderen.

²⁴² De overtredingen van de gewone scheepvaartregels worden in Frankrijk strafrechtelijk betoedeld (zie reeds Ripert, G., "La compétence du tribunal correctionnel au cas d'abordage", *Revue de droit maritime comparé* (Revue Dor), 1930, tome 21, 1-11).

Hier kan echter worden volstaan met de historisch te verantwoorden vaststelling, dat de eerstgenoemde categorie regels - en daaronder vallen duidelijk de stortings- en lozingsverboden - hoe dan ook de wegen(is) te water betreffen in de zin van artikel 138, 6° Sv.²⁴³

Een en ander wettigt o.i. het besluit dat alleszins de in de scheepvaartreglementen opgenomen stortings- en lozingsverboden vallen onder de categorie "wetten en verordeningen op de wegen te water" in de zin van artikel 138, 6° Sv.: het gaat om bepalingen die strekken tot bescherming van de materiële integriteit van de waterwegen, en dat is juist het wezenlijk bestanddeel van 'wetten betreffende de wegenis' zoals die sedert de Franse tijd als afzonderlijke categorie worden geïdentificeerd. Bijgevolg is op basis van artikel 138, 6° de politierechtbank bevoegd, en niet de correctionele rechtbank.

1.6.7. Het Algemeen Scheepvaartreglement

Het Algemeen Scheepvaartreglement van 15 oktober 1935²⁴⁴ verbiedt onder andere "[i]n het bed van het waterweg, in de grachten of greppels die er van afhangen, iets te werpen, te laten vloten of aflopen dat den bodem zou kunnen verhoogen, de scheepvaart belemmeren, den vrijen waterafvoer hinderen of het water bederven"²⁴⁵. Deze verbodsbepaling is opgenomen in de titel III van het reglement betreffende de "Instandhouding van de bevaarbare waterwegen en hun aanhorigheden", wat de hierboven verdedigde stelling inzake rechterlijke bevoegdheid bekrachtigt. Wat de strekking van het verbod zelf betreft: dit vereist evenmin een daadwerkelijk "bederf" van het water: een loutere eventualiteit ("zou kunnen") volstaat, wat in feite nog strenger is dan een aangetoonde potentialiteit. Hierbij dient men allicht een onderscheid te maken naargelang men met de concrete omstandigheden moet rekening houden of niet. Een eventualiteit lijkt reeds voorhanden bij een zuiver theoretische, abstracte mogelijkheid, ongeacht de concrete feitelijke omstandigheden.

Het toepassingsgebied van het reglement strekt zich uit tot alle scheepvaartwegen van het Koninkrijk, met uitzondering van het zeekanaal van Brussel naar de Rupel, de Beneden-

²⁴³ Zie in deze zin ook nog de noot 2 onder Cass., 26 september 1972, *Arr.Cass.*, 1973, I, 101, *Pas.*, 1973, I, 93; zie m.b.t. het Algemeen Scheepvaartreglement ook nog Gerondal, F., La Haye, M. en Nyssens, J., "Les tribunaux de police", in *Les Nouvelles. Procédure Pénale*, Tome I, Vol. II, Brussel, Larcier, 1946, 576, nr. 130.

²⁴⁴ Algemeen Reglement der Scheepvaartwegen van het Koninkrijk, goedgekeurd bij K.B. 15 oktober 1935 (*B.S.*, 15 oktober 1936), herhaaldelijk gewijzigd.

²⁴⁵ Art. 91, c) Algemeen Scheepvaartreglement.

Zeeschelde en het Belgisch gedeelte der grensvormende vakken van de Maas; het geciteerde lozingsverbod geldt ook voor het kanaal van Gent naar Terneuzen²⁴⁶.

De bestraffing van inbreuken geschiedt op basis van artikel 1 van de wet van 6 maart 1818, zoals gewijzigd door de wet van 5 juni 1934²⁴⁷; dienovereenkomstig is de strafmaat gevangenisstraf van acht dagen tot veertien dagen en geldboete van zesentwintig frank tot tweehonderd frank, of één van die straffen alleen. Dit is zeer mild.

Onder de toezichtsambtenaren zijn te vermelden de ambtenaren van wat vroeger het nationaal ministerie van openbare werken was, het speciaal aangeduid personeel van de Dienst voor de Scheepvaart, de ambtenaren van de scheepvaartcontrole en het loodswezen, de rijkswacht en de gemeentepolitie²⁴⁸. Overtredingen worden vastgesteld door proces-verbaal of door alle andere wettelijke middelen²⁴⁹.

De vraag rijst echter, of het lozingsverbod van het Algemeen Scheepvaartreglement nog van kracht is. Dit probleem is vrij bizar. Door artikel 8, 4^o van de wet van 11 maart 1950 op de bescherming van de wateren tegen verontreiniging²⁵⁰ werden de artikelen 91, 3^o en 100 van het Algemeen Scheepvaartreglement opgeheven "voor zover het om misdrijven gaat welke door deze wet gestraft worden"²⁵¹. De wetgever beoogde gedaan te maken met de verscheidenheid van de bepalingen betreffende de waterverontreiniging, en meteen met de verschillen in strafmaat, omdat de verschillen de daadwerkelijke toepassing door de rechtbanken bemoeilijkten²⁵². De besproken opheffingsbepaling werd met geheel de wet van 11 maart 1950 echter op haar beurt opgeheven door de Oppervlaktewaterenwet van 26 maart 1971²⁵³. In de rechtsleer werd daaruit afgeleid dat het lozingsverbod van artikel 91 van het Algemeen Scheepvaartreglement heden nog steeds van kracht is²⁵⁴. Dit lijkt inderdaad verdedigbaar omdat de opheffingsbepaling van de wet van 11 maart 1950 alleen gold voor zover het ging om misdrijven die door die wet konden worden bestraft. Anderzijds geldt als regel, dat de opheffing van een opheffingsbepaling de opgeheven tekst niet opnieuw doet van kracht zijn²⁵⁵. Dit wettigt uiteindelijk bijzonder sterke twijfel omtrent de blijvende gelding van de besproken bepaling. Weliswaar zou het een merkwaardige situatie zijn indien het

²⁴⁶ Art. 108 Algemeen Scheepvaartreglement, betreffende het kanaal Gent-Terneuzen aangevuld door art. 55 K.B. 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen (B.S., 17 oktober 1992).

²⁴⁷ Zie art. 100 Algemeen Scheepvaartreglement.

²⁴⁸ Zie art. 101 Algemeen Scheepvaartreglement.

²⁴⁹ Art. 103 Algemeen Scheepvaartreglement.

²⁵⁰ B.S., 27 april 1950.

²⁵¹ De wet verwees naar art. 91, 3^o van het Algemeen Scheepvaartreglement, maar bedoelde ongetwijfeld art. 91, c). Dat blijkt uit de citaten van de betrokken tekst in de parlementaire documenten.

²⁵² *Gedr.St.*, Senaat, 1947-48, nr. 501, 1 en 4.

²⁵³ Art. 49, eerste lid Oppervlaktewaterenwet.

²⁵⁴ Jadot, B., Hannequart, J.-P. en Orban de Xivry, E., *Le droit de l'environnement*, Brussel, De Boeck-Wesmael, 1988, 131, nr. 252.

²⁵⁵ Zie Coremans, H. en Van Damme, M., *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 1994, en de verwijzingen naar rechtspraak aldaar.

lozingsverbod van het Algemeen Scheepvaartreglement niet meer zou gelden, terwijl gelijkaardige verbodsbepalingen nog steeds zijn opgenomen in (zelfs zeer recente) bijzondere scheepvaartreglementen.

1.6.8. De Antwerpse Gemeentelijke Havenpolitieverordening

Artikel 23 van de Antwerpse Gemeentelijke Havenpolitieverordening²⁵⁶ luidt:

"1. Het is verboden om het even welke vaste of vloeibare voorwerpen en stoffen, al dan niet onderling vermengd of met water aangelengd, over boord of van de wal in het water of op de kade te werpen, te laten vallen, te pompen of te doen vloeien, zonder voorafgaande toelating van de havenkapitein-commandant of zijn afgevaardigde.

De kosten voor het reinigen van het dokwater, de kaaien en aanhorigheden en van de bodem vallen ten laste van de havengebruiker die dit verbod overtreden heeft.

2. Bij herstellingen of andere werkzaamheden aan boord van vaartuigen of op de wal, waarbij de mogelijkheid bestaat dat gloeiende voorwerpen of gensters met het watervlak zouden kunnen in aanraking komen, zullen de belanghebbenden die de werken of werkzaamheden uitvoeren of laten uitvoeren, vooraf dienen na te gaan of geen ontvlambare stoffen of vloeistoffen in de nabijheid op het water rondrijven; indien dit wel het geval is, mogen de herstellingen of werkzaamheden niet worden uitgevoerd; aan gang zijnde werken zullen moeten gestaakt worden zodra de aanwezigheid van ontvlambare stoffen en vloeistoffen wordt vermoed of opgemerkt.

3. Bij het behandelen van goederen dienen de belanghebbenden bij de uitvoering op eigen kosten, risico en gevaar alle nodige beschermings- en veiligheidsmaatregelen te treffen om milieuhinder en/of schade aan havenuitrustingen en -inrichtingen te voorkomen.

Het aan dek van de vaartuigen verzameld veegsel uit de ruimen moet bevochtigd of afgedekt worden, op zodanige wijze dat geen stof kan verspreid worden.

Dit veegsel, evenals keuken- of andere afval, moet in de daartoe aan land opgestelde vuilniskolken of -containers, gestort worden. Zo het aan boord bewaard wordt, dient dit te geschieden in gesloten vergaarbakken of vaten.

5. Zandstralen of andere onderhoudsactiviteiten die hinderlijk zijn voor mensen, uitrusting en milieu zijn verboden zonder voorafgaande toelating van de havenkapitein-commandant of van zijn afgevaardigde.

6. [...]

7. De havenkapitein-commandant of zijn afgevaardigde kan aan voormelde toelatingen bijzondere voorwaarden verbinden".

²⁵⁶ G.R. Antwerpen 25 februari 2002.

Spoelwater van schepen valt onder het lozingsverbod van het eerste lid omdat het per definitie ladingresten bevat, die met water zijn "vermengd" of "aangelengd". Effectieve verontreiniging is hier evenmin vereist.

Overtreding van het reglement wordt bestraft overeenkomstig de Havenkapiteinswet van 5 mei 1936²⁵⁷. Luidens deze wet worden de misdrijven "tegen de reglementen genomen voor de exploitatie, de veiligheid en de politie in de havens" gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot veertien dagen, en met geldboete van zesentwintig frank tot vijfhonderd frank, of met één van die straffen alleen²⁵⁸. Dat is evenmin indrukwekkend. Uitdrukkelijk bepaalt de Havenkapiteinswet dat de politierechtbank bevoegd is²⁵⁹. De havenofficier kan overgaan tot de onmiddellijke inning van de geldboete; bij niet-betaling kan het betrokken vaartuig in de haven worden aangehouden²⁶⁰. Zoals hierboven vermeld is de Havenkapiteinswet toepasselijk in alle zeehavens²⁶¹, te weten thans Antwerpen, Gent, Brugge-Zeebrugge, Oostende en Brussel. De wijze waarop de haven wordt geëxploiteerd is niet relevant: de wet geldt zowel in havens bestuurd door de gemeente als in havens bestuurd door een autonoom gemeentebedrijf of een andere zelfstandige overheidsinstelling. Deze uniformiteit inzake de juridisch-technische organisatie van de havenpolitie tussen de havens is juist één van de basisgedachten achter de Havenkapiteinswet. Varianten van de besproken Antwerpse verbodsbepalingen zelf vindt men terug in vrijwel alle havenreglementen. Het valt nog op te merken dat de bestraffing van gemeentelijke zeehavenverordeningen uitsluitend wordt geregeld door de Havenkapiteinswet; overeenkomstig artikel 119, vierde lid N. Gem. W. kunnen de betrokken gemeenteraden de gemeentelijke havenverordeningen niet meer zelf strafrechtelijk sanctioneren.

Blijkens gegevens uit 1996 worden in de haven van Antwerpen jaarlijks een 200-tal olie- en afvallozingen vastgesteld afkomstig van schepen. In de helft van de gevallen gaat het om illegale lozingen of lozingen waarvan men het schip niet kon traceren. De andere helft van de 'spillings' was afkomstig van schepen die pech hadden of afvalolie verloren als gevolg van een aanvaring. In de haven was toen reeds een Marpol-station in aanbouw voor de ontvangst van afvalolie, vervuild ballastwater, waswater uit tanks, huishoudelijk scheepsafval, etc. De gratis afname van machinekamerolie van binnenschepen werd gefinancierd door een verhoging van de havengelden²⁶².

²⁵⁷ Art. 117 van de verordening, dat inz. verwijst naar art. 11 W. 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins (B.S., 8 juni 1936).

²⁵⁸ Art. 11 Havenkapiteinswet.

²⁵⁹ Art. 13 Havenkapiteinswet. Voor een goed begrip: dit artikel is irrelevant ten aanzien van de bij koninklijk besluit vastgestelde scheepvaartreglementen zoals het Kustreglement (m.b.t. het oude Kustreglement van 31 mei 1968, zie Gent, 30 april 1979, R.W., 1979-80, 1493).

²⁶⁰ Zie art. 14 Havenkapiteinswet.

²⁶¹ Zie art. 1, eerste lid Havenkapiteinswet.

²⁶² "Havenvervuiler moet betalen", *Gazet van Antwerpen*, 18 december 1996, 31; zie ook "Antwerpse haven wordt uitgerust met volwaardig Marpol-station", *De Lloyd*, 8 november 1996, 2.

1.6.9. De Verordening van de Havens van Brugge-Zeebrugge

De Verordening voor de haven van Zeebrugge, het zeekanaal en de dokken van Brugge bepaalt dat het verboden is "Wat dan ook te werpen in de wateren van het kanaal en der dokken"²⁶³.

Voorts wordt o.m. bepaald:

"Vaartuigen met mazoutolie, benzine, petroleum of andere vetstoffen geladen, mogen in geen geval of onder eenig voornwendsel, de stoffen en afval voortkomende van het reinigen hunner tanks in de wateren der haven storten"²⁶⁴.

De Verordening regelt niets over de bestraffing van inbreuken. De bestraffing wordt echter beheerst door artikel 11 van de Havenkapiteinswet.

1.6.10. De Politieverordening van de haven van Gent

Artikel 30 van de Algemene Politieverordening van de haven van Gent luidt:

"§1. Het is verboden iets, wat het ook zij, in het water van de haven te werpen.

§2. Het is verboden van welke plaats van een vaartuig ook, stoom, water of andere vloeistoffen te laten ontsnappen indien daardoor gevaar en/of schade kan ontstaan voor/aan personen die zich bevinden hetzij op langs zij liggende vaartuigen, hetzij op de kaai en/of schade kan berokkend worden aan langs zij liggende vaartuigen, aan de kaai, de bestrating hiervan, aan de zich aan land bevindende toestellen en leidingen of aan het leefmilieu.

§3. Het is verboden om het even welke vaste of vloeibare voorwerpen of stoffen al dan niet onderling vermengd of met water aangelengd, over boord of van de wal in het water te werpen, te laten vallen, te pompen of te doen vloeien.

De kosten voor het reinigen van het dokwater en van de bodem vallen ten laste van de havengebruiker die dit verbod heeft overtreden.

§4. Voor het uitvoeren van herstellingen of andere werkzaamheden aan boord van vaartuigen of op de wal, die gepaard gaan met de mogelijkheid dat gloeiende

²⁶³ Art. 33, 1°.

²⁶⁴ Art. 37.

voorwerpen of gensters met het watervlak zouden kunnen in aanraking komen, is een voorafgaande schriftelijke toestemming of fax van de havenkapitein-commandant of havenkapitein of, onder hun gezag, van hun afgevaardigde vereist. Steeds zullen de belanghebbenden die de werken of werkzaamheden uitvoeren of doen uitvoeren zich voorafgaandelijk vergewissen dat geen ontvlambare stoffen of vloeistoffen in de nabijheid op het water rondrijven; indien dit wel het geval is, mogen de herstellingen of werkzaamheden niet worden uitgevoerd. Aan gang zijnde werken zullen moeten worden gestaakt zodra de aanwezigheid van ontvlambare stoffen of vloeistoffen wordt vermoed, bespeurd of opgemerkt.

§5. Het aan dek van vaartuigen verzamelde veegsel uit de ruimen moet bevochtigd of afgedekt worden, op zodanige wijze dat geen stof kan worden verspreid.

Dit veegsel, evenals keuken- of ander afval moeten in de daartoe bestemde ruimten, aan land opgesteld, worden gestort. Zo het aan boord wordt bewaard, dient dit te geschieden overeenkomstig de toepasselijke wetgeving.

§6. Bij het behandelen van milieuverontreinigende en/of gevaarlijke goederen dienen de belanghebbenden bij de uitvoering op eigen kosten, risico en gevaar alle nodige beschermings- en veiligheidsmaatregelen te treffen om milieuhinder en/of schade aan havenuitrustingen en -inrichtingen te voorkomen.

§7. [...]

§8. [...]

§9. Het storten van huishoudelijk of ander afval is in de haven enkel toegestaan in de daarvoor ter beschikking gestelde recipiënten en wordt uitsluitend voorbehouden aan de opvarenden van vaartuigen in de haven gemeerd.

§10. Het is verboden afval, ladingresten, verpakkingsresten en dergelijke op de kaaien te laten liggen. De betrokken goederenbehandelaar is verplicht deze tijdig op te ruimen".

De bestraffing van overtredingen is als volgt geregeld:

"§1. Onverminderd de toepassing van strengere straffen voorzien in de algemene wetten, besluiten en verordeningen en inzonderheid in het A.R.A.B., zal elke overtreding van de bepalingen van onderhavige verordening met politiestraffen worden beteugeld.

§2. Onverminderd de toepassing van zwaardere straffen voorzien in de wetten en algemene reglementen zal iedere overtreding van de bepalingen van onderhavige verordening en/of van de bevelen, zelfs mondeling gegeven door de havenkapitein-commandant of havenkapitein of, onder hun gezag, door hun afgevaardigde worden gestraft met de straffen voorzien in artikel 11 van de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut van de havenkapiteins, zonder afbreuk te doen aan ieder burgerlijk verhaal van de havenoverheden wegens mogelijk veroorzaakte schade".

1.6.11. De Politieverordening Handelshaven Oostende

De Politieverordening Handelshaven Oostende bevat volgende voor voorliggend onderzoek relevante bepalingen:

- "Het is verboden gelijk welk voorwerp in het water van de handelshaven te werpen" (art. 36).
- "Het is verboden van welke plaats ook, stoom, water of andere vloeistoffen te laten ontsnappen indien daardoor gevaar en/of schade kan ontstaan voor/aan personen die zich bevinden hetzij op al dan niet langszij liggende vaartuigen, hetzij op de kaai, en/of indien schade kan berokkend worden aan vaartuigen, aan de kaai, de bestrating ervan, aan de gebouwen, constructies, toestellen, leidingen, koopwaren of aan het leefmilieu" (art. 37).
- "Het is verboden om het even welke vaste of vloeibare voorwerpen of stoffen al dan niet onderling vermengd of met water aangengelgd, over boord of van de wal in het water te werpen, te laten vallen, te pompen of te doen vloeien zonder voorafgaande toestemming van de havenkapitein, of onder zijn gezag zijn afgevaardigden. De kosten voor het reinigen van het dokwater, kaaien en aanhorigheden en van de bodem vallen ten laste van diegene die dit verbod heeft overtreden (art. 38).

De handhaving is als volgt geregeld:

- "Onverminderd de toepassing van de strengere straffen voorzien in de wetten, besluiten, decreten, verordeningen en reglementen wordt iedere overtreding van de bepalingen van onderhavige verordening en/of van de bevelen, zelfs mondeling gegeven door de havenkapitein of zijn afgevaardigden, gestraft met de straffen voorzien in de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins, zonder afbreuk te doen aan ieder burgerlijk verhaal van het A.G. Haven Oostende wegens mogelijk veroorzaakte schade" (art. 184).
- "Onverminderd de toepassing van de bepalingen van de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut van de havenkapiteins, is de havenkapitein, of zijn afgevaardigden, ertoe gerechtigd voor elke overtreding van onderhavige politieverordening de voorziene geldboete onmiddellijk te innen. De betaling heeft staking van alle rechtsvervolgning voor gevolg, behalve indien het openbaar ministerie acht een andere straf dan de geldboete te moeten vorderen en onverminderd het recht dat de benadeelde partij heeft om voor het strafgerecht vergoeding van de veroorzaakte schade te eisen" (art. 185).

- "De overtreder kan verplicht worden een borg te stellen of een bepaalde som te storten als waarborg voor de eventuele invorderingen van de door hem verbeurde geldboeten.

De veroorzaker van schade aan de handelshaven, de haveninstellingen of de aanhorigheden en/of de eigenaar van het vaartuig kan, in afwachting van de vaststelling van het bedrag van die schade door het A.G. Haven Oostende, een borg moeten stellen of een som moeten storten voor de invordering van de veroorzaakte schade" (art. 186).

1.6.12. De Wrakkenwet

Wat de verwijdering van verontreinigd spoel- en ballastwater betreft is toepassing niet uit te sluiten van de zogenaamde Wrakkenwet²⁶⁵. Art. 13 van de Wrakkenwet bepaalt dat de verwijderingsplicht van de eigenaar, de kapitein of de schipper ook slaat op "alles wat vanop een vaartuig in het water is terecht gekomen". Uit het eerste lid van ditzelfde artikel zou men anderzijds kunnen afleiden dat het toepassingsgebied van de Wrakkenwet is beperkt tot de hypothese van schepen die zinken of vastlopen. Lozingen tijdens de 'normale' exploitatie zouden in deze laatste optiek buiten het geldingsbereik van de wet vallen. Toepassingsgevallen uit de rechtspraak zijn ons niet bekend.

1.6.13. Artikel 539 Strafwetboek

Voor de volledigheid weze ook nog artikel 539 Sw. aangehaald, dat degene strafbaar stelt die in een rivier, een vaart, een beek, een vijver, een visvijver of een viskom stoffen werpt die de vis kunnen vernielen indien dit geschiedt met het oogmerk om die uitslag te bereiken²⁶⁶. Vereist is dat de dader de effecten van de giftige stof kende en dat hij met de lozing deze effecten beoogde²⁶⁷. De straf is gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en geldboete van zesentwintig frank tot driehonderd frank.

Men dient er echter rekening mee te houden, dat dit artikel 539 Sw. wat het stromend water impliciet werd opgeheven door artikel 8 van de wet op de riviervisserij van 19 januari

²⁶⁵ Hoofdstuk V W. 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse Internationale Akten inzake de zeevaart, B.S., 6 oktober 1989.

²⁶⁶ Zie desbetreffend Faure, M., *Preadvies milieustrafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1990, 46, nr. 49.

²⁶⁷ Crahay, L., *Traité des contraventions de police*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1887, 427-428, nr. 435.

1883²⁶⁸. Bijgevolg biedt de tekst geen basis meer om scheepslozingen in stromen, rivieren, kanalen en havenbekkens te bestraffen. Dat zelfs buiten beschouwing gelaten, maakt het vereiste van een bijzonder opzet²⁶⁹ in alle geval dat de tekst niet kan (of kon) worden toegepast op het lozen van afvalwater vanop een schip zonder doel de in de wettekst bedoelde vissterfte teweeg te brengen. Een gewone 'exploitatie-lozing' zou ook om die reden niet door de tekst kunnen getroffen geweest zijn. Deze opmerking geldt ook ten aanzien van het nog wél toepasselijke artikel 22 van de Riviervisserijwet van 1 juli 1954.

1.6.14. Irrelevantie van gewoonten contra legem

Tenslotte moge er de aandacht op worden gevestigd, dat in de scheepvaart of de haven geldende gebruiken of gewoonten *contra legem* uiteraard niet als rechtvaardiging van de inbreuk kunnen worden aangevoerd. Zo oordeelde de Antwerpse correctionele rechtbank dat de vroeger in de scheepvaart heersende gewoonten met betrekking tot het reinigen van de ballasttanks in de haven, die geen oog hadden voor de bescherming van het leefmilieu, niet meer kunnen getolereerd worden, en dat een krachtige bestrijding van elke verontreiniging nodig is²⁷⁰.

1.6.15. Tussentijdse besluiten

Lozingen van op schepen in de havens en de binnenwateren kunnen worden bestraft op basis van de algemene Oppervlaktewaterenwet. De in die wet voorziene strafmaat wordt te gering geacht. In de binnenvaart is de beklaagde echter dikwijls een particuliere zelfstandige binnenschipper zodat toch enig afschrikwekkend effect mag worden verondersteld. Anderzijds zijn de straffen volkomen buiten proportie met de veel strengere bepaald in de nieuwe Zeeverontreinigingswet. Bij de voorbereiding van deze wet is terecht bijzondere aandacht besteed aan de noodzaak van een ernstige en efficiënte bestraffing van illegale

²⁶⁸ Zie o.m. Crahay, L., *o.c.*, 428, nr. 435; Nypels, J.-S.-G., *Le Code Pénal belge interprété*, III, Brussel, Bruylant-Christophe, 1884, 608, nr. 6; Nypels, J.-S.-G. en Servais, J., *Le Code Pénal belge interprété*, IV, Brussel, Bruylant-Christophe, 1899, 315, nr. 6; Schuind, G. en Vandeplas, A., *Traité pratique de droit criminel*, I, Brussel, Bruylant, 1993, losbl., 479 (Compl. 13), met verwijzing naar art. 22 van de Riviervisserijwet van 1 juli 1954; zie ook nog Marchal, A. en Jaspar, J.P., *Droit criminel*, I, Brussel, Larcier, 1952, 587, nr. 1954.

²⁶⁹ Zie desbetreffend inz. Nypels, J.-S.-G., *o.c.*, III, 609, nr. 9; Nypels, J.-S.-G. en Servais, J., *o.c.*, IV, 316, nr. 9, en het citaat uit de parlementaire besprekingen aldaar.

²⁷⁰ Corr. Antwerpen, 12 maart 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1993, 106; zie ook Van Hooydonk, E., *Beginselen*, *o.c.*, 527, nr. 187, vn. 12.

lozingen en aan de versterking van de afschrikking. Het lijkt ons wenselijk deze nieuwe aanpak van de zeewaterverontreiniging uit te breiden naar de verontreiniging van de havens en de binnenwateren. Illegale scheepslozingen in de havens en de binnenwateren komen misschien minder vaak voor, maar de schade die zij teweegbrengen is dikwijls groter. De delictsomschrijvingen in de meeste bestaande scheepvaart- en havenreglementen zijn nog steeds goed bruikbaar. Ook hier is het knelpunt de strafmaat. De bestraffing in de scheepvaart- en havenreglementen is immers nog zwakker dan deze van de Oppervlaktewaterenwet. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de regels van toepassing op de samenloop van misdrijven²⁷¹, waaruit in voorkomend geval kan volgen dat de in de diverse toepasbare regelgevingen bepaalde straffen niet cumulatief zullen worden opgelegd. Tenslotte blijkt in veel gevallen theoretisch de politierechtbank bevoegd, maar in de praktijk bestaat hier toch onduidelijkheid over. Ook daaromtrent zou een debat nuttig zijn. Tenslotte is het niet goed dat er zoveel diverse verbodsregelingen naast elkaar bestaan en elkaar overlappen en tegenspreken. Eén enkele klare en duidelijke strafbaarstelling zou moeten kunnen volstaan. Een sterke vereenvoudiging is m.a.w. wenselijk. Ze zou best op Vlaams niveau worden voltrokken.

In het Voorontwerp Decreet Milieubeleid is een bijzondere bepaling is opgenomen die de lozing van afvalwater van vaartuigen in oppervlaktewateren toelaat op basis van algemene of sectorale voorwaarden of overeenkomstig een vergunning²⁷². De opstellers verwachtten dat de uitvoering van de betrokken voorwaarden op andere beleidsterreinen zal liggen dan op het terrein van het waterbeleid²⁷³.

²⁷¹ Zie artt. 58 e.v. en ook 100 Sw.

²⁷² Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 110, art. 10.1.11.

²⁷³ Interuniversitaire Commissie, *o.c.*, 1026-1027.

1.7. BESLUITEN EN AANBEVELINGEN

1.7.1. Besluiten

1.7.1.1. Ontwikkeling van de havenrelevante milieunormen

Vooreerst bestaat er al zeer lang milieugerelateerd havenrecht. Het gaat om in wezen om milieunormen voor de havenexploitatie die tot stand kwamen via zelfregulering door de gemeentelijke havenbesturen. Dit operationele havenhygiënerecht is diep historisch geworteld en is een logisch uitvloeisel van de Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur. Deze traditie wordt ook in de recente havenwetgeving vertaald doordat de federale wetgever en de Vlaamse decreetgever bij het uitwerken van de gemeentebedrijvenwetgeving resp. het Vlaamse Havendecreet zijn uitgegaan van het subsidiariteitsbeginsel. De regulerings- en handhavingsbevoegdheden van de havenbesturen op milieugebied sluiten ook heden ten dage volledig aan bij onze havenbestuursrechtelijke ordening. Het eigen milieugerelateerd optreden van de havenbesturen is dus zeker geen rechtshistorische antiquiteit maar een toepassing van de krachtlijnen van onze hedendaagse havenbestuurswetgeving.

Een tweede besluit is dat het havengerelateerde milieu- en scheepvaartrecht alsmaar verder wordt ontwikkeld, los van de havenbestuurlijke autoregulering. Dit gebeurt zowel op internationaal, op Europees als op Vlaams niveau. In de drie gevallen gaat het om voor de havens externe regelgeving, bij de totstandkoming waarvan zij niet op geformaliseerde wijze worden betrokken. Tussen de havenexploitatie en deze externe milieuregelgeving bestaan duidelijk spanningen. Ook is er groeiende aandacht voor het mogelijk effect van milieunormen op de concurrentiepositie van havens.

Een derde besluit is dat overlappingsen en tegenstrijdigheden tussen havenrelevante milieunormen historisch verklaarbaar zijn doordat de havenbesturen, de scheepvaartregelgever en de milieuregelgever elk vanuit hun beleids- en bevoegdheidsdomein milieunormen nodig achtten, die, wat hun inhoud en dus uitwerking op de rechtsonderhorigen betreft uiteindelijk vaak op hetzelfde neerkomen. Een typisch voorbeeld is dat van de lozingsnormen van toepassing in haven- en binnenwateren, dat hieronder nog wordt uitgewerkt. Andere voorbeelden kunnen worden gevonden in de aan de havenbesturen verleende milieuvergunningen, die de naleving van de havenverordeningen opleggen als bijzondere voorwaarde (zie nader deel 3), en in de Vlaamse regelgeving m.b.t. de financiering van haveninvesteringen, die het mogelijk maakt allerhande bijzondere milieu-eisen op te leggen naast de 'gemeenrechtelijke' milieunormen voor de planning en uitvoering van infrastructuurwerken. Enerzijds biedt het Havendecreet de Vlaamse overheid hiermee de kans de havenbesturen via een harde incentive te brengen tot medewerking aan de realisatie van Vlaamse milieudoelstellingen, maar anderzijds dreigt meteen een wildgroei aan algemene en

bijzondere milieunormen te ontstaan. In alle geval blijkt dat het Vlaamse Havendecreet in verregaande mate rekening houdt met milieubelangen. Wetgeving over haveninvesteringen in de buurlanden (en geldend voor concurrerende havens) doet dit veel minder.

Recent blijkt in Vlaanderen een tendens naar een hypertrofie aan havenrelevante milieunormen zonder duidelijk blijkende meerwaarde (cfr. nogmaals de theoretisch onbeperkte mogelijkheid om vanuit het havenbeleid, naast of bovenop het milieubeleid, additionele milieunormen op te leggen als voorwaarde voor Vlaamse havenfinanciering; de oplegging van bijzondere voorwaarden zonder aangetoonde meerwaarde in milieuvergunningen voor havenbesturen, zoals nader toegelicht in deel 3). Deze tendens houdt ernstige risico's in, gaande van een mogelijk opbod tussen administraties, tot nutteloze bureaucratie en dus tijd- en energieverlies, schade aan de concurrentiepositie van de Vlaamse havens (omdat gelijkaardige normeringen blijkbaar niet bestaan in de buurlanden), vermijdbare tegenkating bij de rechtsonderhorigen, en ondermijning van de geloofwaardigheid van het op zich uiteraard perfect legitieme streven naar 'greening of the government'²⁷⁴. Een betere coördinatie op regelgevend en administratief vlak zou alleen positieve effecten hebben en moet overigens niet leiden tot een vermindering van het feitelijk niveau van milieubescherming. Het streefdoel zou moeten zijn dat eenvoudige maar efficiënte milieuregelgeving tot stand wordt gebracht op het meest geschikte niveau. Het ontdebellen van al bestaande milieunormen moet worden vermeden (op voorwaarde dat deze bestaande milieunormen voldoende efficiënt blijken). Ook zal een juiste balans moeten worden gezocht tussen de uit de Hanseatische traditie voortvloeiende gedeeltelijke pluriformiteit van havenrelevante milieunormen over de verschillende Vlaamse zeehavens enerzijds, en de om efficiëntie- en transparantieredenen mogelijk noodzakelijke uniformiteit van milieunormen op Vlaams niveau anderzijds.

1.7.1.2. Regelgevingsniveau's

Havenrelevante milieuregels kunnen tot stand worden gebracht op diverse regelgevingsniveau's. Op volkenrechtelijk en Europees vlak werden talrijke dergelijke regels uitgewerkt, welke werden geïnventariseerd in deel 2. Daar is gebleken dat de speelruimte voor nationale of - ten onzent - gewestelijke regelgevers om eigen milieuregels voor havens uit te werken, steeds verkleint. Enkele domeinen van het havenrelevant milieurecht behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar het normgevend zwaartepunt ligt duidelijk bij de Gewesten, die bevoegd zijn voor zowel het milieubeleid als het havenbeleid. Voorts is ook rekening te houden met lokale normeringsbevoegdheden van de Vlaamse havenbedrijven en van de gemeenten. De normenhiërarchische verhouding tussen het havengerelateerd

²⁷⁴ Een treffende illustratie van dergelijk ongenoegen biedt de Beleidsnota 2003 van de Antwerpse Gemeenschap voor de Haven.

milieurecht en het (lokaal) milieugerelateerd havenrecht is onduidelijk geregeld. De klassieke voorrang van hogere rechtsnormen, waartoe het havengerelateerd milieurecht is te rekenen, lijkt op het eerste gezicht te worden doorkruist door de exclusiviteit van de havenbestuurlijke bevoegdheden van de havenbedrijven. Bij nader onderzoek blijkt dat de exclusieve milieunormerende bevoegdheid van de Havenbedrijven een reële, maar toch erg beperkte betekenis heeft. In de huidige stand van de Vlaamse decreetgeving zijn de Havenbedrijven niet bevoegd om hogere milieubelangen te behartigen dan deze die de operationele havenhygiëne betreffen. De decreetgever kan bepaalde milieumateries steeds aan de bevoegdheid van de Havenbedrijven onttrekken. Gemeentelijke milieurelevante havennormeringen zullen in voorkomend geval moeten wijken voor hoger havengerelateerd milieurecht. Wat betreft het Vlaamse milieugerelateerde havenrecht tenslotte, blijkt vooreerst dat dit wegens zijn meer specifieke aard in theorie voorrang kan hebben op algemeen Vlaams havengerelateerd milieurecht. In de praktijk schikt het Vlaams havenbeleid zich echter naar de algemene Vlaamse milieuregels en beoogt het de Vlaamse milieudoelstellingen t.a.v. de havensector mogelijk te versterken en te verstrengen. Dit rechtvaardigt echter nog geen legistische wildgroei van havenrelevante milieunormen. Een (informele dan wel decretaal geregelde) herdefiniëring en duidelijker onderlinge afbakening van de regelgevende bevoegdheden van AMINAL, AWZ en de havenbesturen is aan te bevelen om de rechtszekerheid maar ook de efficiëntie van milieubeschermende maatregelen te bevorderen.

1.7.1.3. Handhaving

Uit het gegeven overzicht van de handhavingsbevoegdheden valt te concluderen dat er voor de handhaving van het milieugerelateerde haven- en scheepvaartrecht en ten dele zelfs voor het haven- en scheepvaartgerelateerde milieurecht concurrerende bevoegdheden bestaan in hoofde van de scheepvaartpolitie, de scheepvaartcontrole en de havenkapiteins. Deze concurrerende bevoegdheden zijn eveneens historisch verklaarbaar. Praktische afspraken kunnen tussen de bedoelde diensten worden gemaakt in een protocolakkoord, waarvoor een wettelijke basis bestaat. Dergelijke akkoorden bestaan in de praktijk reeds in de meeste havens.

Er dient te worden nagegaan of vergelijkbare afspraken nuttig zouden zijn met de milieuadministraties belast met handhavingsbevoegdheden. O.i. heeft de havenkapitein in de huidige stand van de wetgeving in principe geen bevoegdheid om toe te zien op de naleving van het havengerelateerde milieurecht. Uitzonderlijk is de havenkapitein wél bevoegd, m.n. wanneer de milieuregelgeving zulks uitdrukkelijk bepaalt. In de praktijk gebeurt dat vrijwel alleen in federale milieuregelgeving. Er kan worden onderzocht of het zinvol zou zijn om de bevoegdheid van de havenkapiteins op dit stuk uit te breiden door een aanpassing van het Vlaamse havenrelevante milieurecht.

1.7.1.4. Casus: lozingsverboden voor schepen in havens

Lozingen van op schepen in de havens en de binnenwateren kunnen worden bestraft op basis van de algemene Oppervlaktewaterenwet. De in deze wet voorziene strafmaat wordt te gering geacht. In de binnenvaart is de beklaagde echter dikwijls een particuliere zelfstandige binnenschipper zodat toch enig afschrikwekkend effect mag worden verondersteld. Anderzijds zijn de straffen volkomen buiten proportie met de veel strengere bepaald in de nieuwe Zeeverontreinigingswet. Bij de voorbereiding van deze wet is terecht bijzondere aandacht besteed aan de noodzaak van een ernstige en efficiënte bestraffing van illegale lozingen en aan de versterking van de afschrikking. Het lijkt ons wenselijk deze nieuwe aanpak van de zeewaterverontreiniging uit te breiden naar de verontreiniging van de havens en de binnenwateren. Illegale scheepslozingen in de havens en de binnenwateren komen misschien minder vaak voor, maar de schade die zij teweegbrengen is dikwijls groter. De delictomschrijvingen in de meeste bestaande scheepvaart- en havenreglementen zijn nog steeds goed bruikbaar. Ook hier is het knelpunt de strafmaat. De bestraffing in de scheepvaart- en havenreglementen is immers nog zwakker dan deze van de Oppervlaktewaterenwet. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de regels van toepassing op de samenloop van misdrijven²⁷⁵, waaruit in voorkomend geval kan volgen dat de in de diverse toepasbare regelgevingen bepaalde straffen niet cumulatief zullen worden opgelegd. Tenslotte blijkt in veel gevallen theoretisch de politierechtbank bevoegd, maar in de praktijk bestaat hier toch onduidelijkheid over. Ook daaromtrent zou een debat nuttig zijn. Tenslotte is het niet goed dat er zoveel diverse verbodsregelingen naast elkaar bestaan en elkaar overlappen en tegenspreken. Eén enkele klare en duidelijke strafbaarstelling zou moeten kunnen volstaan. Een sterke vereenvoudiging is m.a.w. wenselijk.

1.7.2. Aanbevelingen

Hieronder worden enkele concrete aanbevelingen of suggesties geformuleerd om de stand van het recht te verbeteren. Te dien einde worden eerst enkele algemene uitgangspunten uitgewerkt.

²⁷⁵ Zie artt. 58 e.v. en ook 100 Sw.

1.7.2.1. Uitgangspunten

1.7.2.1.1. Streven naar wetsmatiging

De Vlaamse overheid heeft een project voor wetsmatiging gestart. Daarmee wil zij haar wetgeving helder en eenvoudig maken. Vlaanderen heeft nood aan minder, maar betere wetten en regels. Dat proces van vereenvoudiging van de regelgeving heet reguleringsmanagement. De uitbouw ervan werd vastgelegd in een regeringsbeslissing van 25 juli 2000. Vlaamse organisaties, bedrijven en burgers klagen over de zware administratieve lasten die de Vlaamse wetgeving hen oplegt. Die wetgeving is bovendien niet altijd even duidelijk en werd door de jaren heen een ondoordringbare jungle van wetsartikels in een moeilijke juridische taal. De doelstelling van het project wetsmatiging is als volgt omschreven. Vlaanderen wil naar een transparante wetgeving en administratie die zowel voor de gebruiker als voor de interne diensten gebruiksvriendelijk worden. De kwaliteit van de wetgeving moet verbeteren en de omvang ervan moet beperkt blijven. De Vlaamse regering wil komen tot een vermindering van de regellast met 25%. Op dit moment lopen al 117 vereenvoudigingsprojecten binnen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. Wetsmatiging verloopt langs drie sporen:

- administratieve lastenverlichting: minder administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven
- juridisch-technische vereenvoudiging: bestaande en nieuwe regelgeving wordt eenvoudig, doorzichtig en duidelijk
- reguleringsimpactanalyse: onderzoek naar de effecten van de regelgeving op de klant, de overheid en de samenleving²⁷⁶.

Wetsmatiging wordt ook nagestreefd op het domein van het milieurecht. De regeringsbeslissing van 19 juli 2002 stelt dat de Kenniscel zelf initiatieven tot vereenvoudiging van de regelgeving kan nemen voor beleidsdomeinen waarvoor geen projecten werden ingediend, weliswaar in nauwe samenwerking met de bevoegde Vlaamse Minister en zijn administratie. Dat is het geval voor het domein van de Ruimtelijke Ordening. Daarom worden vijf vereenvoudigingsprojecten uitgewerkt die deel zullen uitmaken van het actieplan 2003-2004. Het is de bedoeling dat de concrete projecten zich richten op de vermindering van de administratieve lasten en juridisch-technische vereenvoudiging²⁷⁷.

Om de uiteengezette redenen is wetsmatiging o.i. ook wenselijk op het domein van havenrelevante milieunormen.

²⁷⁶ <http://www.wetsmatiging.be/reguleringsmanagement/index.html> (27 juni 2003).

²⁷⁷ <http://www.wetsmatiging.be/initiatieven/initiatief6.html> (27 juni 2003).

Zij ligt overigens geheel in de lijn van de zgn. beginselen van behoorlijke regelgeving, waaronder het noodzakelijkheidsbeginsel. Coremans en Van Damme schrijven hierover:

"Eenmaal de regelgever een duidelijk doel voor ogen heeft, zal hij moeten nagaan op welke wijze dat doel het best kan worden bereikt en of er daartoe wel een nieuwe regeling vereist is. Hij mag niet méér regelen dan er geregeld moet worden, en als principe geldt dat een regel in ieder geval overbodig is als het beoogde doel ook zonder hem wordt bereikt. Dit kan door de regelgever trouwens worden bevorderd door zijn tussenkomst te laten afhangen van de voorwaarde dat het gestelde doel niet op een andere manier kan worden bereikt. Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan het geval waarin de overheid pas regelend gaan optreden voor zover de sociale partners er niet in slagen zélf die regeling tot stand te brengen"²⁷⁸.

Bij dit laatste kan een duidelijke parallel worden getrokken met de in het Havendecreet bevestigde Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur en lokale autoregulering.

Dezelfde auteurs leggen ook de nadruk op het belang van sobere regelgeving:

"Soberheid in de regelgeving is het streefdoel. Om dat te bereiken zal aan de redactie van een nieuwe regeling een grondige studie van de bestaande reglementering moeten voorafgaan: een nieuwe wet of een nieuw besluit is maar dienstig indien de bestaande wet of besluit niet meer voldoen of indien ze niet bestaan"²⁷⁹.

Toegepast op de totstandkoming van havenrelevante milieunormen betekent dit o.i. dat elke regelgever - de centrale milieuregelgever, de centrale havenregelgever én de lokale haven- en milieuregelgevers (havenbestuur en gemeente) - zich er, vooraleer tot regelgeving over te gaan, van zouden moeten vergewissen of het door hen nagestreefde doel niet reeds wordt bereikt in bestaande regelgeving uitgewerkt op een ander niveau. Uiteraard moet ook de feitelijke efficiëntie van die bestaande regelgeving telkens worden geëvalueerd.

1.7.2.1.2. Subsidiariteit

Het tweede uitgangspunt zou o.i. de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel moeten zijn. Daarmee wordt bedoeld dat regelgeving wordt nagestreefd op het laagst mogelijke niveau, *in casu* dat van de havenbesturen of de gemeenten. Het subsidiariteitsbeginsel wordt door de wetgever in havenzaken stelselmatig toegepast. Het is de rode draad in de geschiedenis van

²⁷⁸ Coremans, H. en Van Damme, M., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 1994, 73, nr. 127.

²⁷⁹ *Ibid.*, 73, nr. 128.

onze havens en het is recent de inspiratiebron geweest van zowel de gemeentebestuurwetgeving als het Vlaamse Havendecreet. De gemeentelijke havenbestuurstraditie wordt internationaal gezien als een van de basisfactoren in de performantie en het succes van de Vlaamse havens en naburige zoals deze van Rotterdam en Hamburg. In het bijzonder is gebleken dat de gemeentelijke havens een sterke traditie hebben van eigen lokale milieuregelgeving en de handhaving ervan. Het zorgen voor een operationele havenhygiëne is in wezen overigens een dienstverlening aan de havengebruikers. De havenbesturen hebben op milieugebied dus ook een zeker 'recht van spreken'.

Subsidiariteit betekent uiteraard niet dat de centrale regelgever zich steeds moet onthouden, integendeel. Wanneer blijkt dat lokale regelgeving - om welke reden ook - niet voldoende zal zijn om de gestelde milieu-objectieven te bereiken, wanneer de sfeer van de operationele havenhygiëne wordt overstegen, wanneer hogere belangen spelen, of wanneer een uniforme regeling noodzakelijk is, dient de centrale regelgever tussen te komen.

1.7.2.1.3. Integratie en samenwerking

Hierboven werd aangestipt dat tussen milieubescherming en havenactiviteit in de huidige perceptie vaak een antagonisme bestaat, dat soms zijn uitdrukking vindt in lange juridische procedures op het scherp van de snee (cfr. Deurganckdok). Een deel van de publieke opinie en de beleidsmakers zien de havens als een bedreiging en omgekeerd zijn de havens beducht voor een beknotting van hun ontplooiingsmogelijkheden door milieuregelgeving. De bestaande havenrelevante milieuregelgevingen conflicteren bovendien onderling doordat zij deels uit havensector zijn gesproten, deels uit externe wetgevingsbronnen.

Tot het wegwerken of minstens verzachten van deze conflictsituatie kan worden bijgedragen door aangepaste wetgevende tussenkomsten die zijn gericht op integratie van milieu- en havenbelangen en door het organiseren, aanmoedigen of desnoods opleggen van samenwerking tussen de milieuadministraties en de havenbesturen in bepaalde domeinen.

1.7.2.2. Concrete aanbevelingen

1.7.2.2.1. Onthouding van de centrale regelgever

Een eerste aanbeveling luidt dat de centrale regelgever zich dient te onthouden van het uitvaardigen van nieuwe milieuregels wanneer blijkt dat de na te streven doelstelling reeds wordt of kan worden bereikt via de bestaande instrumentaria. Wanneer de havenbesturen, de havenkapiteinsdiensten en mogelijk andere scheepvaartadministraties zelf de beoogde graad van milieubescherming kunnen realiseren, kan centrale regelgeving in principe achterwege worden gelaten. Het heeft geen zin het milieugerelateerde haven- en scheepvaartrecht nog eens te gaan herhalen of ontdebellen in een uiteindelijk slechts overlappend, mogelijk zelfs tegenstrijdig havengerelateerd milieurecht. Daarom zou de centrale milieuregelgever, vooraleer op te treden, telkens moeten nagaan of het milieugerelateerde havenrecht niet reeds voldoende is. Deze aanbeveling is gesteund op de behoefte aan wetsmatiging, op het noodzakelijkheidsbeginsel en op de prominent in onze havenbestuurlijke ordening verankerde Hanseatische traditie van plaatselijk havenbestuur die impliceert dat de havens zelf zorgen voor de operationele milieuhygiëne. Het Havendecreet bepaalt zelfs dat de zorg voor de milieu-aspecten van de eigenlijke havenbedrijvigheid een exclusieve havenbestuurlijke bevoegdheid is.

Dat de centrale regelgever zich in principe zou moeten onthouden, betekent uiteraard niet dat ook de lokale regelgevers geen oog moeten hebben voor reeds bestaande hogere havenrelevante milieunormen. Wanneer de Vlaamse overheid op decretale basis een regelgeving heeft vastgesteld ter uitvoering van bijv. een Europese milieurichtlijn, is het principieel uit den boze dat een havenbestuur of een gemeente deze zou hernemen, wijzigen of aanvullen in eigen instrumenten. Bij conflict zal hier de normenhiërarchie spelen zodat de lokale norm meestal het onderspit zal delven. Ook dient nogmaals herinnerd aan de beperkte finaliteit van de milieubevoegdheid van de havens, t.w. het verzekeren van de operationele havenhygiëne.

1.7.2.2.2. Coördinatie van het regelgevend apparaat en van administratieve procedures, en herdefiniëring van de regelgevende bevoegdheden

In het licht van het streven naar wetsmatiging is het aan te bevelen de havenrelevante milieunormen en de milieurelevante havennormen sector per sector grondig te screenen op bestaande overlappingsen, en om, in het licht van eenduidig gedefinieerde milieudoelstellingen die zowel met de noden van het milieubeleid als die van het havenbeleid rekening houden, de

gevonden overlappingsen vervolgens uit te weg te ruimen. Dit betekent niet dat de havenrelevante milieunormen moeten worden afgezwakt, maar wel dat de juridisch-technische uitwerking beter moet worden gecoördineerd en dat herhalingen of nodeloze complicaties van administratieve procedures moeten worden weggewerkt.

Deze logistieke saneringsoperatie zou moeten gepaard gaan met een herdefiniëring en duidelijker onderlinge afbakening van de regelgevende bevoegdheden van AMINAL, AWZ en de havenbesturen, door informele afspraken of door duidelijker regelgeving in dit verband.

1.7.2.2.3. Milieubewuste regelgeving en bestuurspraktijk door de havenbesturen

Voorgaande aanbeveling is maar relevant wanneer de havenbesturen zelf hun verantwoordelijkheid voor de operationele milieuhygiëne behoorlijk ter harte nemen. Het Havendecreet heeft inz. de havenkapiteinsdiensten de verplichting opgelegd om het milieu in de havengebieden te vrijwaren. Via het administratief toezicht uitgeoefend door de gewestelijke havencommissaris op de beslissingen van de bestuursorganen van de Havenbedrijven kan slechts in zeer beperkte mate worden verzekerd dat deze verplichting wordt nagekomen (bijv. door bepaalde havenverordeningen of andere beslissingen te schorsen); op de dagelijkse activiteiten van de havenkapiteinsdiensten oefent de havencommissaris echter geen toezicht uit.

Daarnaast viel te overwegen de havenbesturen n.a.v. de omzetting van de Europese Havenrichtlijn te verplichten om ook milieucriteria toe te passen bij de toekenning van vergunningen aan goederenbehandelaars en technisch-nautische dienstverleners. De ontworpen maar inmiddels verworpen Havenrichtlijn maakte dit mogelijk maar legde het zelf niet op. Mogelijk zal een nieuw Richtlijnvoorstel worden gelanceerd.

1.7.2.2.4. Doelgerichte additionele tussenkomst van de centrale regelgever

Het hierboven verdedigde subsiduariteitsbeginsel houdt ook in dat de centrale regelgever kan en moet tussenkomen wanneer actie op lokaal niveau niet volstaat. Wanneer concreet blijkt dat de milieu-actie van de havenbesturen niet volstaat - bijvoorbeeld omdat hogere en tegenstrijdige belangen in het spel zijn - of dat een niet te rechtvaardigen differentiatie van de milieunormen dreigt (zoals gebleken in het overzicht van lozingsnormen), dan is het evident

dat de centrale overheid zelf optreedt. In dat geval zou telkens moeten worden gestreefd naar een duidelijke normenhiërarchie.

1.7.2.2.5. Adviesverlening door de centrale overheid aan de havenbesturen

Om de integratie van haven- en milieubeleid te bevorderen en om tegenstrijdigheden te vermijden is het denkbaar dat de centrale milieu-administratie aan de havenbesturen de kans heeft advies te geven telkens nieuw milieugerelateerd havenrecht tot stand wordt gebracht. Het is denkbaar dat in het Havendecreet een vormvoorschrift wordt opgenomen waardoor de havenbesturen of de gemeenten worden verplicht om voor milieukwesties advies in te winnen van de Vlaamse milieu-overheid. Dergelijk vormvoorschrift mag anderzijds niet de vlotte besluitvorming belemmeren die het Havendecreet precies trachtte mogelijk te maken.

1.7.2.2.6. Onderzoek van uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van AWZ

Het valt te overwegen een mogelijke uitbreiding van de bijzondere toezichtsbevoegdheden van de ambtenaren van de Administratie Waterwegen en Zeewezen i.v.m. andere normen van het havenrelevante milieurecht te onderzoeken, om zo optimaal bij te dragen tot de handhaving.

1.7.2.2.7. Actieve medewerking van de havenbesturen aan de handhaving van milieunormen

Op het gebied van de handhaving van havenrelevante milieuregels is het denkbaar dat via een protocolakkoord of een samenwerkingsakkoord afspraken worden gemaakt over samenwerking tussen de milieu-inspecties, de haven kapiteinsdiensten, de scheepvaartpolitie en de scheepvaartcontrole. Ook kan worden onderzocht of het nuttig ware de handhavingsbevoegdheden van de havenkapiteins uit te breiden op het gebied van het milieurecht. Op dit vlak bestaan al enkele precedents. Doel zou zijn de havenbesturen aan te zetten tot actievere medewerking aan de effectuering van het milieubeleid en inz. aan de handhaving van milieunormen voor haven- en scheepvaartactiviteiten. Recente initiatieven

gaan in deze richting (cfr. havenontvangstinstallaties, beleid toevluchtsoorden, uitvoering HAZMAT-verplichtingen). Ook de Aanbevelingen van de IMO over de behandeling van gevaarlijke goederen bepalen dat de havenbesturen nationale regelgeving zouden moeten kunnen handhaven²⁸⁰. Dergelijke medewerking van de havens draagt bij tot de integratie van het milieubeleid en het havenbeleid. Mogelijk kan voor bepaalde specifieke bijkomende acties van de havenkapiteinsdiensten door de Vlaamse overheid een subsidie worden toegekend op basis van artikel 32 van het Havendecreet.

1.7.2.2.8. Opheffing van nodeloze milieunormen

Wetsmatiging impliceert uiteraard dat wordt gestreefd naar een vereenvoudiging van de havenrelevante milieunormen. De relevantie hiervan werd nader geïllustreerd aan de hand van de studie van de lozingsverboden voor schepen in havens.

1.7.2.2.9. Afweging van de concurrentiële impact

Alle betrokken overheidsbesturen, op welk niveau ook, zouden in het raam van de integratie van het milieubeleid en het havenbeleid oog moeten hebben voor de mogelijke concurrentiële impact van milieuregels. Er dient te worden nagegaan of dergelijke voorafgaande afweging in bepaalde gevallen en onder bepaalde modaliteiten juridisch verplicht zou kunnen worden gesteld. Het principe van een afweging zou te rechtvaardigen zijn door de vitale betekenis van de havensector voor de ganse Vlaamse economie. Een verplichte voorafgaande afweging zou zeker te overwegen zijn indien de Vlaamse overheid in haar milieunormering verder zou gaan dan wat door Europese normering wordt vereist.

²⁸⁰ Art. 5.2.3 van de IMO 'Recommendations on the Safe Transport of Dangerous Cargoes and Related Activities in Port Areas'.

2. NADERE STUDIE VAN HET INTERNATIONAAL HAVENGERELATEERD MILIEURECHT

2.1. Inleiding

Naast het nationaal kader waarin de zeehavens functioneren is uiteraard ook het internationaal kader van het grootste belang. Veel internationale verdragen en Europese Richtlijnen en Verordeningen leggen immers verplichtingen op waaraan de zeehavens moeten voldoen of vormen een kader van algemene regels waarbinnen de zeehavens dienen te functioneren.

Voor de goede orde wordt het begrip zeehavens in het kader van deze studie beperkt tot deze havens die zeeschepen kunnen ontvangen en die onder de bevoegdheid van het Vlaams Gewest vallen, zijnde de havens van Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Oostende, maar niet noodzakelijk aan zee gelegen zijn. Bijgevolg vallen onder de zeehavens niet de vissershavens en havens voor pleziervaartuigen, maar ook niet de zeehavens van Brussel en Luik. Tevens zullen enkel de consequenties voor de havenbesturen besproken worden en niet voor de diverse bedrijven die in de havens gevestigd zijn.

In dit eerste onderdeel zal een inventarisatie gemaakt worden van de internationale en Europese milieuregelgeving die van toepassing zijn op de zeehavens, dit evenwel met uitsluiting van natuurbeschermingswetgeving die conflicteert met havenuitbreidingsplannen (Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn, Verdrag van Ramsar e.a.).

Deze inventarisatie wordt thematisch opgebouwd en voor elk thema zal een overzicht gegeven worden van de verdragen en Europese regelgeving die desbetreffend van toepassing zijn. Tevens zullen telkens de omzettings- en uitvoeringswetten vermeld worden, dit zowel federale als gewestelijke.

Indien in de diverse internationale verdragen of Europese regelgeving specifieke verplichtingen worden opgelegd aan de zeehavens of indien de verplichtingen rechtstreeks hun invloed kunnen hebben op de werking van de zeehavens, zullen de relevante artikels bijkomend worden vermeld.

Dit betekent echter niet in dat de andere verdragen of Europese regels waarin niet specifiek verplichtingen worden opgelegd aan de zeehavens van ondergeschikt belang zouden zijn. Deze andere verdragen scheppen immers een algeheel kader waarbinnen de zeehavens dienen te functioneren.

Deze inventarisatie zal het uitgangspunt vormen om verder de knelpunten aan te duiden en aan te geven welke de praktische problemen zijn bij de daadwerkelijke toepassing van de opgelegde verplichtingen.

2.2. Thematische inventarisatie van de geldende internationale en Europese milieurechtelijke instrumenten en formele implementatie in de Belgische wetgeving

2.2.1. Afvalstoffen van zeeschepen

- 1.1. Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973 en het daarop betrekking hebbende protocol van 1978 (MARPOL 73/78)
- 1.2. IMO Resolutie A.868(20) Richtlijnen voor de controle en behandeling van ballastwater teneinde de overdracht van schadelijke organismen te beperken
- 1.3. Memorandum van overeenstemming inzake havenstaatcontrole opgemaakt te Parijs op 26 januari 1982
- 1.4. Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) (*P.B.L.*, 7 juli 1995, afl.157, 1)

zoals gewijzigd door : Richtlijn 98/25/EG van 27 april 1998 (*P.B.L.* 7 mei 1998, afl. 133, 19); Richtlijn 98/42/EG van 19 juni 1998 (*P.B.L.*, 27 juni 1998, afl. 184, 40); Richtlijn 99/97/EG van 30 december 1999 (*P.B.L.*, 23 december 1999, afl. 331, 67); Richtlijn 2001/106/EG van 19 december 2002 (*P.B.L.*, 22 januari 2002, afl. 19, 17); Richtlijn 2002/84/EG van 5 november 2002 (*P.B.L.*, 29 november 2002, afl. 324, 53)

- 1.5. Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingsresiduen (*P.B.L.*, 28 december 2000, afl. 332, 81)
zoals gewijzigd door Richtlijn 2002/84/EG van 5 november 2002 (*P.B.L.*, 29 november 2002, afl. 324, 53)
- 2.1. Belgische wetgeving met betrekking tot de implementatie van het internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973 en het daarop betrekking hebbende protocol van 1978 (MARPOL 73/78)
 - Wet van 17 januari 1984 houdende goedkeuring van volgende Internationale Akten :
 - a) Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en bijlagen, opgemaakt te Londen op 2 november 1973; b) Protocol van 1978 bij het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en bijlagen, opgemaakt te Londen op 2 november 1973 (*B.S.*, 24 mei 1984)

- Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen (*B.S.*, 27 juni 1995)
zoals gewijzigd door Wetten van 20 januari 1999 (*B.S.*, 12 maart 1999) en 3 mei 1999 (*B.S.*, 29 mei 1999)
 - KB van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust (*B.S.*, 01 september 1981)
zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 4 juni 1987 (*B.S.*, 18 juli 1987), 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998) en 3 mei 1999 (*B.S.*, 16 juli 1999)
 - KB van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde (*B.S.*, 17 oktober 1992)
zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998), 3 mei 1999 (*B.S.*, 16 juli 1999) en 21 januari 2000 (*B.S.*, 29 maart 2000)
 - KB van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen (*B.S.*, 17 oktober 1992)
zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998), 3 mei 1999 (*B.S.*, 26 juli 1999) en 21 januari 2000 (*B.S.*, 29 maart 2000)
 - KB van 23 december 1998 inzake uitrusting van zeeschepen en tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement (*B.S.*, 30 december 1998)
zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 22 december 1999 (*B.S.*, 16 februari 2000) en 4 september 2002 (*B.S.*, 17 oktober 2002)
- 2.2. Belgische wetgeving met betrekking tot de implementatie van het Memorandum van overeenstemming inzake havenstaatcontrole opgemaakt te Parijs op 26 januari 1982
- KB van 13 september 1998 houdende havenstaatcontrole en wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement (*B.S.*, 25 augustus 1998)
zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 9 december 1998 (*B.S.*, 30 december 1998), 21 juni 2001 (*B.S.*, 25 juli 2001) en 31 januari 2003 (*B.S.*, 21 februari 2003)
- 2.3. Belgische wetgeving met betrekking tot de implementatie van Richtlijn 95/21/EG

- KB van 13 september 1998 houdende havenstaatcontrole en wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement (*B.S.*, 25 augustus 1998)
zoals gewijzigd door de Koninklijke besluiten van 9 december 1998 (*B.S.*, 30 december 1998), 21 juni 2001 (*B.S.*, 25 juli 2001) en 31 januari 2003 (*B.S.*, 21 februari 2003)

2.4. Vlaamse wetgeving met betrekking tot de implementatie van Richtlijn 2000/59/EG

- Besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 2003 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en – beheer (*B.S.*, 14 april 2003)

2.2.2 Afvalstoffen van de binnenscheepvaart

1. Verdrag betreffende verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en Binnenscheepvaart van 1996 (CCR Verdrag) (door België nog niet geratificeerd)

2.2.3. Anti-vuilverven met TBT

- 1.1. Internationale conventie m.b.t. tot de controle op het gebruik van anti-vuilverven op schepen opgemaakt te Londen op 5 oktober 2001
- 1.2. IMO Resolutie A.895(21) betreffende het gebruik van Anti-vuilverven bij schepen
- 1.3. Verordening nr. 782/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 14 april 2003 houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen (*PB.L.*, 9 mei 2003, afl. 115, 1)
- 1.3. Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (*PB.L.*, 27 september 1976, afl. 262, 201):

zoals gewijzigd door de Richtlijn 82/828/EEG van 3 maart 1981 (*PB.L.*, 12 december 1982, afl. 350, 34), Richtlijn 89/677/EEG van 21 december 1989 (*PB.L.*, 30 december 1989, afl. 398, 19), Richtlijn 1999/51/EG van 26 mei 1999 (*PB.L.*, 5 juni 1999, afl. 142, 22) en Richtlijn 2002/62/EG van 9 juli 2002 (*PB.L.*, 12 juli 2002, afl. 183, 58)

2.1. Belgische Wetgeving met betrekking tot de Richtlijn 76/769/EEG

- KB van 5 november 1991 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen en fytofarmaceutische producten (*B.S.*, 19 december 1991)
- KB van 25 februari 1996 tot beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (*B.S.*, 11 april 1996) zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 20 maart 2001 (*B.S.*, 01 mei 2001), 25 oktober 2002 (*B.S.*, 1 november 2002) en 26 april 2003 (*B.S.*, 6 mei 2003)

2.2.4. Scheepvaart en afvaltransporten :

1.1. Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke stoffen en de verwijdering ervan opgemaakt te Bazel op 22 maart 1989

1.2. Amendement van 22 september 1995 op het Verdrag van Bazel

1.2. Verordening EEG Nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (*P.B.L.*, 6 februari 1993, afl.30, 1)

2.1. Belgische en Vlaamse wetgeving met betrekking tot de implementatie van het Verdrag van Bazel

- Wet van 6 augustus 1993 houdende goedkeuring van het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, en van de Bijlagen I, II, III, IV, V-A, V-B en VI, opgemaakt te Bazel, op 22 maart 1989 (*B.S.*, 25 februari 1994)
- Decreet van 6 december 2002 houdende instemming met het amendement op het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, aangenomen op de derde vergadering van de Conferentie van de Partijen, gehouden te Genève op 22 september 1995 (*B.S.*, 31 december 2002)
- Samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen (*B.S.*, 13 december 1995)

2.2.5. Storten van baggerspecie

- 1.1. Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan opgemaakt te Parijs op 22 september 1992
- 1.2. OSPAR Richtlijnen
- 2.1. Belgische en Vlaamse wetgeving met betrekking tot de implementatie van het Verdrag van Parijs en de OSPAR richtlijnen
 - Wet van 11 mei 1995 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, en van de bijlagen, opgemaakt te Parijs op 22 september 1992 (*B.S.*, 31 januari 1998)
 - Decreet van 19 april 1995 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, en van de bijlagen, opgemaakt te Parijs op 22 september 1992 (*B.S.*, 04 oktober 1995)
 - Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (*B.S.*, 12 maart 1999)
zoals gewijzigd door de Wet van 3 mei 1999 (*B.S.*, 29 mei 1999)
 - KB van 12 maart 2000 ter definiëring van de procedure voor machtiging van het storten in de Noordzee van bepaalde stoffen en materialen (*B.S.*, 4 april 2000)
 - Samenwerkingsakkoord van 6 september 2000 tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 12 juni 1990 tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieueffecten ingevolge bagger-specielosingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo (*B.S.*, 21 september 2000)

2.2.6. Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen

- 1.1. Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren opgemaakt te Helsinki op 17 maart 1992
- 1.2. Protocol inzake water en gezondheid
- 1.3. Verdrag inzake de bescherming van de Schelde opgemaakt te Charleville-Mézières op 26 april 1994

1.4. Het Scheldeverdrag 2002

1.5. Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (*P.B.L.*, 23 december 2000, afl. 327, 1)

2.1. Belgische wetgeving met betrekking tot de implementatie van het verdrag van Helsinki

- Wet van 29 september 2000 houdende instemming met het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (*B.S.*, 16 december 2000)
- Decreet van 8 juli 1996 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, en van de bijlagen I, II, III en IV, ondertekend te Helsinki op 17 maart 1992 (*B.S.*, 13 augustus 1996)

2.2. Vlaamse wetgeving met betrekking tot de implementatie van het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde opgemaakt te Charleville-Mézières op 26 april 1994

- Decreet van 16 april 1996 houdende goedkeuring van het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de bescherming van de Schelde, ondertekend in Charleville-Mézières op 26 april 1994 en in Antwerpen op 17 januari 1995 (*B.S.*, 29 mei 1996)

2.3. Vlaamse wetgeving met betrekking tot de implementatie van de Kaderrichtlijn water

- Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid

2.2.7. MER en plan-MER voor projecten met grensoverschrijdende effecten

1.1. Verdrag inzake milieueffectenrapportage in grensoverschrijdend verband, opgemaakt te ESPOO op 25 februari 1991

1.2. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*P.B.L.*, 5 juli 1985, afl. 175, 40)

zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 (*P.B.L.*, 14 maart 1997, afl. 73, 5)

1.3. Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (*P.B.L.*, 21 juli 2001, afl. 197, 30)

2.1. Belgische en Vlaamse wetgeving met betrekking tot de implementatie van het verdrag van ESPOO

- Decreet van 15 juli 1997 tot goedkeuring van het Verdrag inzake milieueffectenrapportage in grensoverschrijdend verband (*B.S.*, 1 oktober 1997)
- Wet van 9 juni 1999 houdende instemming met het Verdrag inzake milieueffectenrapportage in grensoverschrijdend verband (*B.S.*, 31 december 1999)
- Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones (*B.S.*, 11 maart 1999)
- KB van 7 september 2003 houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (*B.S.*, 17 september 2003)
- KB van 9 september 2003 houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (*B.S.*, 17 september 2003)

2.2. Belgische en Vlaamse wetgeving met betrekking tot de Richtlijn 85/337/EEG

- Besluit van de Vlaamse Executieve van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectenbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen (*B.S.*, 17 mei 1989)
zoals gewijzigd door de Besluiten van de Vlaamse regering van 27 april 1994 (*B.S.*, 26 mei 1994), 25 januari 1995 (*B.S.*, 28 april 1995), 24 mei 1995 (*B.S.*, 30 juni 1985), 4 februari 1997 (*B.S.*, 21 februari 1997) en 10 maart 1998 (*B.S.*, 30 april 1998)
- Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams

reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones (*B.S.*, 11 maart 1999)

- KB van 7 september 2003 houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (*B.S.*, 17 september 2003)
- KB van 9 september 2003 houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (*B.S.*, 17 september 2003)

2.3. Vlaamse wetgeving met betrekking tot de Richtlijn 2001/42/EG

- Decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffecten- en veiligheidsrapportage (*B.S.*, 13 februari 2003)

2.2.8. Industriële ongevallen

1.1. Verdrag inzake grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen, opgemaakt te Helsinki op 17 maart 1992

1.2. Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (*P.B.L.*, 14 januari 1997, afl.10, 13)

2.1. Belgische en Vlaamse wetgeving met betrekking tot de implementatie van het verdrag inzake grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen

- Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (*B.S.*, 16 juni 2001)
- Decreet van 1 maart 2002 houdende instemming met het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen en met de bijlagen I tot XIII, ondertekend in Helsinki op 17 maart 1992 (*B.S.*, 12 april 2002)

2.2. Vlaamse wetgeving met betrekking tot de Richtlijn 96/82/EG

- Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones (*B.S.*, 11 maart 1999)
- Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (*B.S.*, 16 juni 2001)

2.2.9. Toegang tot milieuinformatie

- 1.1. Verdrag betreffende de toegang tot informatie, de publieke betrokkenheid in de besluitvorming en de toegang tot het gerecht in leefmilieuaangelegenheden opgemaakt te Aarhus op 28 juni 1998
 - 1.2. Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieuinformatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (*PB.L.*, 14 februari 2003, afl. 41, 26)
- 2.1. Belgische en Vlaamse wetgeving met betrekking tot de implementatie van het verdrag van Aarhus
 - Wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*B.S.*, 24 april 2003)
 - Decreet van 6 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*B.S.*, 7 januari 2003)

2.2.10. Vervoer van gevaarlijke stoffen over zee

- 1.1. Verdrag betreffende de voorafgaande toestemming bij de handel in gevaarlijke chemicaliën en pesticiden, opgemaakt te Rotterdam op 10 september 1998 (nog niet van kracht)
- 1.2. Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973 en het daarop betrekking hebbende protocol van 1978 (MARPOL 73/78)
- 1.3. International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code)
- 1.4. Richtlijn 93/75/EEG van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen (*P.B.L.*, 5 oktober 1993, afl. 247, 19)

zoals gewijzigd door Richtlijn 98/55/EG van 17 juli 1998 (*P.B.L.*, 1 augustus 1998, afl. 215, 65), Richtlijn 98/74/EG van 1 oktober 1998 (*P.B.L.*, 13 oktober 1998, afl. 276, 7), Richtlijn 2002/84/EG van 5 november 2002 (*P.B.L.*, 29 november 2002, afl. 324, 53) en Richtlijn 2002/59 van 27 juni 2002 (*P.B.L.*, 5 augustus 2002, afl. 208, 10)

2.1. Belgische wetgeving

- KB van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust (*B.S.*, 1 september 1981)
zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 4 juni 1987 (*B.S.*, 18 juli 1987), 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998), 3 mei 1999 (*B.S.*, 16 juli 1999), 4 mei 1999 (*B.S.*, 22 mei 1999), 4 juni 1999 (*B.S.*, 14 augustus 1999), 31 mei 2001 (*B.S.*, 20 juni 2001) en 25 juni 2001 (*B.S.*, 4 augustus 2001)
- KB van 14 augustus 1984 tot vaststelling van de minimumeisen waaraan bepaalde tankers moeten voldoen die een Belgische haven willen aanlopen (*B.S.*, 22 september 1984);
- KB van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen (*B.S.*, 17 oktober 1992)
zoals gewijzigd bij de Koninklijke Besluiten van 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998), 3 mei 1999 (*B.S.*, 16 juli 1999) en 21 januari 2000 (*B.S.*, 29 maart 2000)
- KB van 23 september 1992 houdende Politiereglement van de Benedenzeeschede (*B.S.*, 17 oktober 1992)

zoals gewijzigd bij de Koninklijke Besluiten van 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998), 3 mei 1999 (*B.S.*, 16 juli 1999) en 21 januari 2000 (*B.S.*, 29 maart 2000)

- KB van 20 januari 1997 tot wijziging van het KB van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement (*B.S.*, 04 april 1997)

2.2. Belgische Wetgeving met betrekking tot de Richtlijn 93/75/EEG

- KB van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust (*B.S.*, 01 september 1981)
zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 4 juni 1987 (*B.S.*, 18 juli 1987), 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998), 3 mei 1999 (*B.S.*, 16 juli 1999), 4 mei 1999 (*B.S.*, 22 mei 1999), 4 juni 1999 (*B.S.*, 14 augustus 1999), 31 mei 2001 (*B.S.*, 20 juni 2001) en 25 juni 2001 (*B.S.*, 4 augustus 2001)
- KB van 13 september 1998 houdende havenstaatcontrole en wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement (*B.S.*, 25 augustus 1998)
zoals gewijzigd door de Koninklijke besluiten van 9 december 1998 (*B.S.*, 30 december 1998), 21 juni 2001 (*B.S.*, 25 juli 2001) en 31 januari 2003 (*B.S.*, 21 februari 2003)
- KB van 23 september 1992 houdende Politiereglement van de Beneden-Zeeschelde (*B.S.*, 17 oktober 1992)
zoals gewijzigd bij de Koninklijke Besluiten van 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998), 3 mei 1999 (*B.S.*, 16 juli 1999) en 21 januari 2000 (*B.S.*, 29 maart 2000)
- KB van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen (*B.S.*, 17 oktober 1992)
zoals gewijzigd bij de Koninklijke Besluiten van 9 februari 1996 (*B.S.*, 23 maart 1996), 9 december 1998 (*B.S.*, 25 december 1998), 3 mei 1999 (*B.S.*, 16 juli 1999) en 21 januari 2000 (*B.S.*, 29 maart 2000)
- 29 augustus 2002 - Besluit van de met het gemeenschappelijk toezicht belaste commissarissen, bedoeld in artikel 31 van het Scheldereglement, houdende vaststelling van het " ETA-besluit Scheldereglement " (*B.S.*, 28 september 2002)

- 29 augustus 2002 - Besluit van de met het gemeenschappelijk toezicht belaste commissarissen, bedoeld in artikel 31 van het Scheldereglement, houdende vaststelling van het " ETD-besluit Scheldereglement " (B.S., 28 september 2002)
- 29 augustus 2002 - Besluit van de met het gemeenschappelijk toezicht belaste commissarissen, bedoeld in artikel 31 van het Scheldereglement, houdende vaststelling van het " Besluit controlelijst Scheldereglement " (B.S., 29 augustus 2002)

2.2.11. Internationale milieuaansprakelijkheid en zeehavens

- 1.1. Verdrag betreffende de beperking van de aansprakelijkheid inzake zeevorderingen, opgemaakt te Londen op 19 november 1976 (LLMC-Verdrag)
- 1.2. Protocol van 1996 bij het verdrag betreffende de beperking van de aansprakelijkheid inzake zeevorderingen, opgemaakt te Londen op 19 november 1976
- 1.3. Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olie opgemaakte te Brussel op 29 november 1969 (CLC 1969)
- 1.4. Protocol van 1976 bij het internationaal verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olie
- 1.5. Protocol van 1992 bij het internationaal verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olie
- 1.6. Amendement van 2000 bij het internationaal verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olie
- 1.7. Internationaal verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie, opgemaakt te Brussel op 18 december 1971
- 1.8. Protocol van 1976 bij het internationaal verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie
- 1.9. Protocol van 1992 bij het internationaal verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie
- 1.10. Amendement van 2000 bij het internationaal verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie

- 1.11. Protocol van 2003 bij het internationaal verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie
- 1.12. Internationaal Verdrag betreffende de aansprakelijkheid voor schade door het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen (HNS-verdrag)
- 1.13. Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door bunkerolie

2.1. Belgische wetgeving

- Wet van 20 juli 1976 houdende goedkeuring en uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door Olie (*B.S.*, 13 april 1977)
zoals gewijzigd door de wetten van 11 april 1989 (*B.S.*, 6 oktober 1989), 10 augustus 1998 (*B.S.*, 16 maart 1999) en 3 mei 1999 (*B.S.*, 29 mei 1999)
- KB van 10 maart 1977 tot uitvoering van sommige bepalingen van de wet van 20 juli 1976 (*B.S.*, 13 april 1977)
zoals gewijzigd door de Koninklijke besluiten van 4 april 1987 (*B.S.*, 9 mei 1987) en 20 juli 2000 (*B.S.*, 30 augustus 2000)
- Wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse Internationale Akten inzake de zeevaart (*B.S.*, 6 oktober 1989)
zoals gewijzigd door de wetten van 20 januari 1999 (*B.S.*, 12 maart 1999) en 20 juli 2000 (*B.S.*, 30 augustus 2000)
- KB van 27 november 1989 betreffende de uitvoering en de inwerkingtreding van de wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse internationale akten inzake de zeevaart (*B.S.*, 1 december 1989)
zoals gewijzigd door het Koninklijk besluit van 20 juli 2000 (*B.S.*, 30 augustus 2000)
- Wet van 6 augustus 1993 houdende goedkeuring en uitvoering van het Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (*B.S.*, 15 november 1993)
zoals gewijzigd door de wet van 10 augustus 1998 (*B.S.*, 16 maart 1999)
- KB van 19 juli 1994 tot uitvoering van de wet van 6 augustus 1993 houdende goedkeuring en uitvoering van het Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie, opgemaakt te Brussel op 18 december 1971, en van het Protocol bij dit Verdrag, opgemaakt te Londen op 19 november 1976 (*B.S.*, 16 september 1994)

- KB van 15 februari 1995 betreffende de datum van inwerkingtreding van de artikelen 4, 5, 6 en 13 van de wet van 6 augustus 1993 houdende goedkeuring en uitvoering van het Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie, opgemaakt te Brussel op 18 december 1971, en van het Protocol bij dit Verdrag, opgemaakt te Londen op 19 november 1976 (*B.S.*, 19 april 1995)
- Wet van 10 augustus 1998 houdende instemming met het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie 1969 en de Bijlagen, gedaan te Londen op 27 november 1992 (*B.S.*, 16 maart 1999)
- Wet van 10 augustus 1998 houdende instemming met het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag van 1971 ter oprichting van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, gedaan te Londen op 27 november 1992 (*B.S.*, 16 maart 1999)
- KB van 26 juni 2000 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 10 augustus 1998 houdende instemming met het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie 1969 en de Bijlagen, gedaan te Londen op 27 november 1992 (*B.S.*, 5 oktober 2000)

2.3 Multilaterale milieuverdragen en Europese milieuverordeningen en milieuriichtlijnen van toepassing op de Vlaamse zeehavens : beschrijving en wetgevingstechnische knelpunten

In dit onderdeel van de studie worden de multilaterale milieuverdragen en de Europese milieuverordeningen en milieuriichtlijnen van toepassing op de Vlaamse zeehavens besproken. Er wordt nagegaan welke de knelpunten zijn aangaande de tenuitvoerlegging van de verplichtingen opgenomen in deze multilaterale verdragen en de Europese richtlijnen en verordeningen in de context van de toepassing ervan door de Vlaamse zeehavens. Andere knelpunten die zich situeren op het vlak van de formele omzetting, alsook inhoudelijke problemen die zich voordoen bij de omzetting worden kort belicht. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de praktische toepassingsproblemen die de Vlaamse zeehavens ondervinden bij de toepassing van de verschillende wetten en uitvoeringsbesluiten.

2.3.1. Afvalstoffen van zeeschepen

2.3.1.1. Multilaterale verdragen:

2.3.1.1.1. MARPOL 73/78

In 1973 werd onder auspiciën van de IMO het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL) gesloten. Dit verdrag werd in 1978 geamendeerd door een Protocol dat integraal deel uitmaakt van het Verdrag, waardoor het Verdrag bekend is als MARPOL 73/78. MARPOL 73/78 beoogt de vrijwillige en incidentele lozingen van olie en andere schadelijke stoffen afkomstig van schepen te voorkomen, hetzij direct door middel van strikte operationele lozingsvoorwaarden of een lozingsverbod, hetzij indirect door het opleggen van technische maatregelen inzake de bouw en de uitrusting van het schip. Het Verdrag is van toepassing op schepen in de ruime betekenis, met name elk vaartuig, van welk type ook, waaronder inbegrepen draagvleugelboten, luchtkussenvaartuigen, onderwatervaartuigen, vaartuigen in drijvende toestand en vaste en drijvende platformen (art. 2 (4)). Het Verdrag is niet van toepassing op oorlogsschepen, mariene hulpschepen of andere schepen die eigendom zijn van staten of beheerd worden door staten en uitsluitend gebruikt worden voor niet-commerciële gouvernementele activiteiten. Niettemin dient de vlaggenstaat ervoor te zorgen dat deze schepen het Verdrag respecteren voor zover dit redelijk en uitvoerbaar is (art. 3 (3)). Dit is de immuniteitsclausule ten aanzien van de jurisdictie van een vreemde staat, die terug te vinden is in omzeggens alle scheepvaartverdragen, in het Verdrag over de Volle Zee van 1958 (art. 6, VVZ) en in artikelen 96 en 236 van het Zeerechtverdrag. Schepen die zijn omgebouwd tot vlottende ontvangstinstallaties voor afvalolie vallen zowel onder MARPOL 73/78 als het Dumpingverdrag van Londen (1972). In de Consultatieve vergadering bij het Verdrag van Londen is men overeengekomen dat lozingen van tankers die zijn geconverteerd tot vlottende ontvangstinstallaties voor olie, onder de definitie van dumping vallen. Deze lozingen vallen onder Bijlage I (5) van het Verdrag van Londen en zijn in beginsel verboden. De Verdragspartijen bij het Verdrag van Londen worden aangeraden een beoordeling te maken over de invloed van deze lozing in plaats van MARPOL 73/78 toe te passen. Onder MARPOL 73/78 is een olielozing van minder dan 15 ppm olie-effluent toegelaten, hoewel wordt toegegeven dat een olielozing van minder dan 15 ppm oliegehalte geen aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het leefmilieu.

Een MARPOL schip is bijgevolg niet afhankelijk van de feitelijke situatie of het varende is of bemand, maar wel of het in staat is om te drijven, onafgezien of dit via een eigen drijfvermogen geschiedt of niet. Niettemin zal zoals in andere maritieme verdragen steeds moeten worden nagegaan op welke type schip bepaalde verdragsbepalingen of het ganse verdrag van toepassing is en op welke tonnagesklassen. Een belangrijk onderscheid in het MARPOL Verdrag, is bijvoorbeeld het onderscheid tussen olietankschepen en niet-olietankschepen onder Bijlage I.

MARPOL 73/78 bestaat uit twee protocollen en vijf technische bijlagen, die elk een vorm van verontreiniging behandelen en waarvan de laatste drie bijlagen facultatief zijn, met name

afzonderlijk van het Verdrag kunnen worden geratificeerd. Bijlage I bevat voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door olie. Bijlage II bevat voorschriften voor het beheersen van verontreiniging door schadelijke vloeistoffen in bulk. Beide bijlagen zijn verplichte bijlagen, in de zin dat bij de ratificatie van het MARPOL 73/78 beide bijlagen worden geratificeerd. Onder de Bijlagen I, II en V kunnen ook bijzondere mariene gebieden (“*special areas*”) worden aangeduid waarin strengere lozingsnormen gelden. Dit gebeurt op initiatief van de kuststaten van een regio (Noodzee, Baltische Zee, ...), waarna deze gebieden effectief bijzondere gebieden worden na goedkeuring door de Internationale Maritieme organisatie (IMO).

Bijlage III bevat voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door schadelijke stoffen die op zee worden vervoerd in verpakte vorm (in containers, vrachtwagens, treinstellen, ...). Bijlage III werd van kracht op 1 juli 1992.

Bijlage IV bevat voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door sanitair scheepsafval. Een nieuwe Bijlage IV maakt een onderscheid tussen schepen die internationale reizen ondernemen en andere, waarbij de toepassing wordt beperkt tot nieuwe en bestaande schepen vanaf 400 bruto tonnage (BT) en schepen die meer dan 15 personen vervoeren. Hoewel dit een verzwakking is van de oude Bijlage IV (van toepassing op schepen van meer dan 200 bruto tonnage of schepen die meer dan 10 personen vervoeren), is deze wijziging meer consistent met de andere MARPOL-Bijlagen waarin ook een onderscheid wordt gemaakt tussen schepen van 400 BT en meer en deze van minder dan 400 BT. Bijlage IV wordt van kracht op 27 september 2003.

Bijlage V bevat voorschriften ter voorkoming van verontreiniging voor scheepsvuilnis. Een amendement op Bijlage V maakt afvalbeheersplannen en een afvalboekhouding op het schip verplicht, terwijl de bemanning wordt attent gemaakt op de lozingsbeperkingen door middel van duidelijke informatieborden. Bijlage V werd van kracht op 31 december 1988.

Door een Protocol van 1997 werd een nieuwe Bijlage VI aanvaard inzake het verminderen en voorkomen van luchtverontreiniging door schepen. Bijlage VI is internationaal nog niet van kracht. In bijlage VI wordt een onderscheid gemaakt tussen gewone gebieden en “emissiecontrole gebieden”, waarin strengere emissienormen gelden.²⁸¹

Verder zijn er twee oorspronkelijke protocollen. Protocol I bevat de bepalingen die moeten worden in acht genomen bij het melden van voorvallen (ongevallen, incidenten, lozingsovertredingen) met schadelijke stoffen. Protocol II voorziet in een arbitrageprocedure voor de regeling van geschillen.

²⁸¹ MAES, F., Milieu en internationaal recht, in DEKETELAERE, K. (ed.), *Handboek milieurecht*, Brugge, Die Keure, 2001, 197.

Alhoewel de MARPOL bepalingen vooral gericht zijn op schepen en niet op zeehavens, is deze regelgeving in bepaalde gevallen toch van belang voor de zeehavens, meer in het bijzonder bij vasthoudingen van schepen tengevolge van havenstaatcontroles, ten aanzien van het ter beschikking stellen van ontvangstfaciliteiten voor scheepsafval en bij het bannen van enkelwandige olietankschepen in de havens. Voor wat de lozingsnormen van schepen in de Vlaamse zeehavens betreft, is de MARPOL regelgeving de minimum regelgeving. Het MARPOL verdrag belet niet dat staten in de interne wateren en bijgevolg ook in de havens, strengere lozingsnormen hanteren (zie supra onder 1.6. lozingsverboden voor schepen in de havens).

De lozingsvoorwaarden voor oliehoudende mengsels onder Bijlage I, MARPOL 73/78 zijn de volgende:

stof/scheepstype	in bijzondere gebieden	in andere zeegebieden
<p>* OLIETANKERS</p> <p>- olie en oliehoudende mengsels uit de lading-tanks en de ladingpompkamers van olietankschepen;</p> <p>- lenswater afkomstig van de machinekamer en gemengd met ladingolie van olietankschepen;</p>	<p>lozing verboden</p>	<p>Lozing verboden, tenzij het olietankschip voldoet aan alle volgende voorwaarden:</p> <p>a) meer dan 50 mijl uit de kust;</p> <p>b) vervolgt vaarroute;</p> <p>c) de continue lozing is minder dan 30 l. per zeemijl;</p> <p>d) de totale hoeveelheid geloosde olie is minder dan 1/15.000 van de lading bij bestaande olietankschepen en bij nieuwe olietankschepen minder dan 1/30.000 van de laatste vracht;</p> <p>e) de tanker heeft een systeem voor de bewaking en regeling van de lozing en een sloptankinstallatie conform Voorschrift 15.</p>
<p>* SCHEPEN EN OLIE-TANKERS</p> <p>- olie en oliehoudende mengsels geloosd door schepen van 400 BT en</p>	<p>- lozing verboden, behoudens de gevallen waarbij:</p> <p>a) schip vervolgt vaarroute;</p> <p>b) onverdunde olie bedraagt</p>	<p>- lozing verboden, tenzij voor nieuwe schepen met een oliefiltersysteem van 15 ppm, indien:</p> <p>a) schip vervolgt vaarroute;</p> <p>b) onverdunde olie bedraagt</p>

meer (geen olietankschip); - lenswater van de machinekamer dat niet is gemengd met ladingresidu en niet afkomstig is van de ladingpompkamers bij olietankschepen	niet meer dan 15 ppm; c) schip heeft een oliefiltersysteem; d) en is voorzien van een stopmechanisme waardoor de lozing automatisch stopt indien de 15 ppm wordt overschreden.	niet meer dan 15 ppm; c) schip heeft een systeem voor de bewaking en regeling van de olielozing; een olie/ waterafscheider of een oliefiltersysteem (Voorschrift 16)
- olie en oliehoudende mengsels afkomstig van schepen van minder dan 400 BT, die geen olietankschepen zijn	lozing verboden, tenzij de olie in de onverdunde effluent niet meer dan 15 ppm bedraagt	Lozing verboden, tenzij het schip loost volgens de voorwaarden van toepassing op schepen van meer dan 400 BT.
- olie en oliehoudende mengsels van boorinstallaties en platformen	lozing verboden, tenzij de geloosde onverdunde vloeistof niet meer dan 15 ppm bedraagt	Lozing verboden, tenzij de geloosde onverdunde vloeistof niet meer dan 15 ppm bedraagt
- schone of gescheiden ballast	lozing toegestaan	lozing toegestaan

In Bijlage I is voorschrift 8A van belang voor de zeehavens. Dit voorschrift heeft betrekking op de **havenstaatcontrole** ten aanzien van operationele vereisten van schepen wanneer zij in havens van verdragsstaten liggen. Wanneer het schip niet in orde is met de voorschriften van Bijlage I om olieverontreiniging te voorkomen, kan dit schip in de haven worden vastgehouden tot wanneer deze gebreken zijn hersteld. Is de herstelling niet mogelijk in de haven van vasthouding, dan kan het schip de toestemming krijgen om onder voorwaarden de haven te verlaten (bijvoorbeeld het varen naar de dichtstbijzijnde reparatiewerf). Identieke bepalingen zijn terug te vinden in Voorschrift 15 van Bijlage II, Voorschrift 8 van Bijlage III en Voorschrift 8 van Bijlage V.

Verder is ook Voorschrift 12 van Bijlage I van belang voor de havens. Dit Voorschrift handelt over het in de havens ter beschikking stellen van “voldoende”²⁸² **ontvangstfaciliteiten** voor oliehoudend afval. Dit is geen vrijblijvende verplichting want elke haven moet dit verzekeren: “...ensure the adequate provision of facilities at ports and terminals to meet the needs of ships using them”. Havens kunnen zelf in deze faciliteiten voorzien of deze diensten laten verzorgen door de private sector. Meer nog, het gebruik van deze faciliteiten mag geen onnodig oponthoud voor schepen tot gevolg hebben: “...without causing undue delay to ships”. Een zelfde bepaling vinden we terug in Bijlage II Voorschrift 7 waarin de verplichting is opgenomen om ontvangstfaciliteiten ter beschikking te stellen voor de opvang van schadelijke vloeistoffen. Nog overeenkomstig Bijlage IV Voorschrift 10 dienen de havenautoriteiten van de verdragstaten ontvangstfaciliteiten ter beschikking te stellen voor de opvang van sanitair scheepsafval. Ook voor de opvang van scheepsvuils dient de havenstaat ontvangstfaciliteiten ter beschikking te stellen (Bijlage V Voorschrift 7).

Naast havenstaatcontroles en ontvangstfaciliteiten, is het gebruik van **gescheiden ballasttanks** voor olietankschepen ook van belang voor de zeehavens. Olietankers met gescheiden ballasttanks (SBT), die enkel worden gebruikt voor het ballastwater en geen olielading, voorkomen virtueel elke olieverontreiniging door met olie gecontamineerd ballastwater. Slechts in het geval bepaalde ballastomstandigheden noodzakelijk zijn dat de capaciteit van de gescheiden ballasttanks onvoldoende is om de stabiliteit van het schip te verzekeren, zal er additioneel ballastwater worden opgenomen in de ladingtanks, met een potentiële kans op ballastverontreiniging.²⁸³ Het gebruik van gescheiden ballasttanks door de havens worden gestimuleerd door het geven van een reductie voor deze tankers op de havengelden. Verordening 2978/94 van de Raad van de EG²⁸⁴ legt Resolutie A.747(18) van de IMO inzake de tonnagemeting op de ballastruimten in tankers met gescheiden ballasttanks ten uitvoer. Het doel is het gebruik van milieuvriendelijke olietankers, met name dubbelwandige olietankers en het gebruik van gescheiden ballasttanks te stimuleren. De havenrechten die meestal worden berekend op basis van de bruto tonnage van het schip, omvatten doorgaans ook de ruimte ingenomen door de gescheiden ballasttanks en de dubbele romp, waardoor deze milieuvriendelijke schepen meer havenrechten moesten betalen dan de andere olietankschepen, terwijl deze laatste bij een vergelijkbaar bruto tonnage meer olie konden vervoeren. Door de Verordening werden de Europese havenautoriteiten aangemaand vóór 1

²⁸² “Adequate facilities” betekent: “as a minimum, the capacity of reception facilities at cargo unloading, loading and repair ports and terminals shall be capable of receiving those residues and mixtures which are handled within that port and which must be discharged to reception facilities. The receiving capability should at least appropriate in time and availability to respond to the continuing needs of ships using the port”: IMO, *Comprehensive Manual on Port Reception Facilities*, London, IMO, 1995, 29.

²⁸³ Een goedkopere variant op de gescheiden ballasttanks, zijn de aangewezen schone ballasttanks (CBT). Deze ballasttanks zijn in feite ladingtanks die worden voorbestemd om ballastwater op te nemen, nadat ze zijn gereinigd en olievrij gemaakt. In tegenstelling tot SBT, kunnen CBT dus flexibel worden gebruikt voor olielading of ballastwater. Hoewel CBT bij goed beheer in beginsel even effectief kunnen zijn als SBT is dit in de praktijk niet het geval. De CBT gebruiken hetzelfde pomp- en pijpleidingstelsel als de andere ladingtanks, waardoor (al dan niet opportunistische) vergissingen bij het laden van een CBT met olie zich vaak voordoen.

²⁸⁴ Verordening 2978/94 van de Raad van 21 november 1994, *P.B.L.*, 12 december 1994, afl. 319, 1.

januari 1996 aan milieuvriendelijke schepen een verminderde tarief van havenrechten aan te rekenen, met name door de ruimte ingenomen door de gescheiden ballasttanks en de ruimte tussen de dubbele wanden bij dubbele rompschepen af te trekken van het totale bruto tonnage van het schip.

Tenslotte is ook de **dubbele rompverplichting** voor olietankschepen voor havens van belang. Als een gevolg van het accident met de Erika voor de Franse kust en de Prestige voor de Spaanse kust werden de uitfaseringsdata uit Bijlage I, MARPOL 73/78 (Voorschrift 13F en 13G) voor enkelwandige olietankers steeds opnieuw vervroegd, waardoor de havens van de EU de plicht krijgen op termijn geen enkelwandige olietankschepen meer toe te laten. De bepalingen met betrekking tot de uitfasering van enkelwandige olietankers werden vastgelegd in de eerste Verordening 417/2002 van 18 februari 2002²⁸⁵. De krachtlijnen van deze verordening zijn de volgende :

- Een uitfaseringsschema gebaseerd op ontwerp, leeftijd en tonnage maar met einddata 2007 voor pre-MARPOL tankers (Category 1) en 2015 voor PL/SBT²⁸⁶ tankers (Category2) en tankers beneden 20.000dw²⁸⁷ (Category 3);
- Invoering van het principe van de Keuringsregeling voor de scheepvaart de (Condition Assessment Scheme (CAS)) als noodzakelijke voorwaarde om de levensduur van enkelwandige tankers te verlengen na 2005 en 2010;
- Invoering van twee uitzonderingen om de levensduur toch nog te verlengen;
- Weigeren van toegang tot de EU havens aan schepen die ouder zijn dan 25 jaar, zulks in overeenstemming met de regels vastgelegd onder paragraaf 8(b) van het MARPOL voorschrift 13G.

Naar aanleiding van de ramp met de Prestige werd op 20 december 2002 een voorstel tot Verordening ingediend (COM/2002/0780 def. - COD 2002/0310) strekkende tot wijziging van Verordening EG nr. 417/2002 betreffende het versneld invoeren van de vereisten inzake een dubbelwandige uitvoering of een gelijkwaardig ontwerp voor enkelwandige olietankschepen en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2978/94 van de Raad. Deze regelgeving werd in augustus 2003 van kracht door de tweede Verordening 1726/2003 van 22 juli 2003.²⁸⁸

Door deze nieuwe Verordening wordt de bestaande verordening op drie punten gewijzigd:

1. Invoering van de bepaling dat zware oliesoorten alleen door dubbelwandige tankers mogen worden vervoerd.

²⁸⁵ *P.B.L.* 7 maart 2002, afl. 64, 1

²⁸⁶ PL/SBT betekent "protective location segregated ballast tanks" of beschermde locatie van gescheiden ballasttanks

²⁸⁷ DWT = dead weight ton.

²⁸⁸ *P.B.L.*, 1 oktober 2003, afl. 249, 1

2. Herziening van de regeling voor het uit de vaart nemen van tankers in die zin dat er geen enkelwandige tankers van categorie 1 ouder dan 23 jaar na 2005, van categorie 2 ouder dan 28 jaar na 2010, en van categorie 3 ouder dan 28 jaar na 2015 in de EU nog in de vaart mogen zijn en dat de tankers die niet voldoen aan de bepalingen van deze Verordening de toegang tot de EU havens moet worden ontzegd.

3. Bredere toepassing van de speciale keuringsregeling voor tankers (CAS tankers), die voorziet in een beoordeling van de structurele deugdelijkheid van enkelwandige tankers ouder dan 15 jaar.

2.3.1.1.2. Omzetting in Belgische wetgeving :

Het MARPOL Verdrag werd in de Belgische wetgeving geïmplementeerd door de Wet van 17 januari 1984.²⁸⁹ Het betreft hier evenwel een loutere goedkeuringswet. Probleem hierbij is dat deze wet achteraf niet meer werd aangepast en dat deze wet sterk verouderd is en geen rekening houdt met de latere wijzigingen aan het Verdrag via de soepele aanvaardingsprocedure. Tevens dient melding gemaakt te worden van de Wet van 6 april 1995²⁹⁰ ter uitvoering van de MARPOL goedkeuringswet, zoals gewijzigd door de Wet van 20 januari 1999²⁹¹ en de Wet van 3 mei 1999.²⁹²

De Wet van 6 april 1995 is, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, van toepassing op schepen die de Belgische vlag voeren (art. 2), met uitzondering van oorlogsschepen, schepen in gebruik als marine hulpschepen of andere schepen in eigendom van of in beheer bij een Staat die uitsluitend worden gebruikt in dienst van de Overheid voor andere dan handelsdoeleinden (art. 3).

De wet handelt voornamelijk over het verbod tot lozing van schadelijke stoffen en het toezicht op dit lozingsverbod.

De wet biedt eveneens een rechtsgrond voor het vasthouden van schepen in het kader van controles door de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren.

Het MARPOL-Verdrag werd ook ten uitvoer gelegd door het Koninklijk Besluit van 4 augustus 1981²⁹³ houdende het politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust (zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 4 juni 1987²⁹⁴, 9 februari 1996²⁹⁵, 9 december 1998²⁹⁶, 3 mei 1999²⁹⁷, 4 mei

²⁸⁹ B.S., 24 mei 1984

²⁹⁰ B.S., 27 juni 1985

²⁹¹ B.S., 12 maart 1999

²⁹² B.S., 29 mei 1999

²⁹³ B.S., 1 september 1981

²⁹⁴ B.S., 18 juli 1987

²⁹⁵ B.S., 23 maart 1996

²⁹⁶ B.S., 25 december 1998

1999²⁹⁸, 4 juni 1999²⁹⁹, 31 mei 2001³⁰⁰ en 25 juni 2001³⁰¹), doch dit Koninklijk Besluit bevat geen reglementering met betrekking tot havenstaatcontrole, de verplichting tot het ter beschikking stellen van ontvangstfaciliteiten of het gebruik van gescheiden ballasttanks, zodat het hier niet verder zal worden besproken.

Belangrijk om te vermelden is wel dat in dit Koninklijk Besluit (zoals in de Wet van 1995) steeds verwezen wordt naar de meest recente versie van het MARPOL-Verdrag. Deze versie bestaat enkel in het Engels, en is als dusdanig nog niet door de Belgische wetgever goedgekeurd, maar niettemin wel internationaal van kracht. Nu het de bedoeling is dat de Belgische schepen die werden uitgevlagd, voor het einde van 2003 terug de Belgische vlag zullen voeren, kan men zich de vraag stellen of een Belgisch schip door een Belgische rechter kan worden vervolgd op basis van de Engelse versie van het MARPOL Verdrag. Vermoedelijk niet omdat een Belgische rechter Belgisch recht moet toepassen (zeker ten aanzien van Belgische onderdanen) en dit recht is nog steeds de oude wet van 1984 betreft. De Belgische wetgever moet dan ook hoogdringend uitvoering geven aan de laatste versie van het MARPOL Verdrag, bij voorkeur door een kaderwet waarbij de bijlagen bij het MARPOL Verdrag het voorwerp uitmaken van Koninklijke Besluiten die snel en soepel kunnen worden gewijzigd na wijziging van de tekst van de Bijlagen bij het MARPOL Verdrag binnen de IMO.

Tevens dient hier ook het Koninklijk Besluit van 23 september 1992, houdende het politiereglement van de Beneden-Zeeschelde³⁰² (zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 9 februari 1996³⁰³, 9 december 1998³⁰⁴, 3 mei 1999³⁰⁵ en 21 januari 2000³⁰⁶) vermeld te worden. Onder de Beneden-Zeeschelde wordt volgens dit Koninklijk Besluit verstaan : 1) stroomopwaarts, het verlengde van de rechte lijn getrokken door de twee richtingspalen geplaatst op ongeveer één kilometer stroomopwaarts van het zuidelijk uiteinde van de kaden van Antwerpen en stroomafwaarts de Belgisch-Nederlandse grens en 2) ter hoogte van de sluisdeuren : de sluisdeuren gelegen aan de zijde van de stroom. Ook in dit Koninklijk Besluit zijn geen verplichtingen voor de havenbesturen opgenomen met betrekking tot het ter beschikking stellen van ontvangstfaciliteiten zodat ook dit Koninklijk Besluit hier verder niet zal besproken worden. Het is echter wel van belang voor wat betreft de problematiek van het vervoer van gevaarlijke stoffen en zal dan ook aldaar besproken worden.

²⁹⁷ B.S., 16 juli 1999

²⁹⁸ B.S., 22 mei 1999

²⁹⁹ B.S., 14 augustus 1999

³⁰⁰ B.S., 20 juni 2001

³⁰¹ B.S., 4 augustus 2001

³⁰² B.S., 17 oktober 1992

³⁰³ B.S., 23 maart 1996

³⁰⁴ B.S., 25 december 1998

³⁰⁵ B.S., 16 juli 1999

³⁰⁶ B.S., 29 maart 2000

Naast het scheepvaartreglement over de Beneden-Zeeschelde dient ook het scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen, ingesteld door het Koninklijk Besluit van 23 september 1992³⁰⁷ (zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 9 februari 1996³⁰⁸, 9 december 1998³⁰⁹, 3 mei 1999³¹⁰ en 21 januari 2000³¹¹) vermeld te worden.

Dit Koninklijk Besluit is van toepassing op het Belgisch gedeelte van het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Ook hier geldt dezelfde opmerking als met betrekking tot het scheepvaartreglement over de Beneden-Zeeschelde zodat het hier niet verder zal besproken worden doch wel bij de bepalingen met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen.

We kunnen aldus vaststellen dat er geen uitvoeringsbesluiten zijn aangaande de MARPOL-verplichtingen met betrekking tot het ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties of de dubbele rompverplichting. Uiteraard is het zo dat de versnelde invoering van de dubbele rompverplichting voor olietankers door de EU het voorwerp is van verordeningen die rechtstreekse werking hebben in de Belgische rechtsorde.

2.3.1.2. Europese Richtlijnen

2.3.1.2.1. Richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen

De belangrijkste Richtlijn met betrekking tot de afvalstoffen van zeeschepen, is Richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen van 27 november 2000.³¹² Deze richtlijn diende door de Europese Lidstaten omgezet te worden uiterlijk op 28 december 2002. Deze Richtlijn werd door de Vlaamse regering omgezet met haar besluit van 14 maart 2003 tot wijziging van de VLAREA, weliswaar te laat. Federaal moet nog een wetgevend initiatief volgen via een KB dat Scheepvaartcontrole moet toelaten de Richtlijn af te dwingen ten aanzien van schepen.

Richtlijn 2000/59/EG werd gewijzigd door de Richtlijn 2002/84/EG³¹³ van 5 november 2002. Deze wijziging brengt echter geen substantiële inhoudelijke verandering met zich mee ten opzichte van Richtlijn 2000/59/EG.

³⁰⁷ B.S., 17 oktober 1992

³⁰⁸ B.S., 23 maart 1996

³⁰⁹ B.S., 25 december 1998

³¹⁰ B.S., 16 juli 1999

³¹¹ B.S., 29 maart 2000

³¹² Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingsresiduen, *P.B.L.*, 28 december 2000, afl. 332, 81.

³¹³ *P.B.L.*, 29 november 2002, afl. 324, 53

Onder havens wordt in de Richtlijn 2000/59/EG begrepen : plaats of geografisch gebied met verbeteringswerken en voorzieningen die voornamelijk dienen voor de ontvangst van schepen, met inbegrip van vissersvaartuigen en pleziervaartuigen (art. 2 (h)). Dit is de ruimste definitie van een haven en bijgevolg niet beperkt tot zeehavens in de zin van havens die zeeschepen in een commerciële vaart kunnen ontvangen.

Hier is dus een verschil met de havens die bedoeld worden in Bijlage I, MARPOL 73/78. De havens die bedoeld worden in Bijlage I MARPOL 73/78 zijn de havens waar de overslag van ruwe olie mogelijk is. Het begrip haven in de Richtlijn is aldus ruimer dan deze in Bijlage I, MARPOL 73/78.

Richtlijn 2000/59/EG legt aan de verschillende betrokken partijen (schepen, havenstaatcontrole en havens) verplichtingen op. Voor schepen komen deze verplichtingen neer op een afgifteplicht enerzijds en een meldingsplicht anderzijds; de havenstaatcontrole zal de afgifte moeten opvolgen en in bepaalde gevallen het schip verplichten afval aan land af te geven alvorens het schip de haven mag verlaten; de havenbesturen zelf moeten enerzijds een afvalstoffenplan voor de haven opstellen en anderzijds toereikende havenontvangstvoorzieningen aanbieden.

Alle schepen, ongeacht de vlag, worden verplicht hun scheepsafval en ladingresiduen vóór afvaart aan de wal af te geven, tenzij er nog voldoende opslagcapaciteit aan boord is voor het afval dat wordt geproduceerd tijdens de reis naar de volgende Europese aanloophaven. Ook de regelmatige lijnvaart kan worden vrijgesteld van de afgifteplicht. Het betreft "*schepen die volgens een dienstregeling frequent en regelmatig bepaalde havens aandoen en genoegzaam aantonen dat er een regeling is getroffen voor de afgifte van scheepsafval en de betaling van bijdragen in een op route van het schip liggende haven*". (In de Richtlijn wordt niet aangeduid wat moet begrepen worden onder de woorden "frequent en regelmatig". De Vlaamse interpretatie van "frequent en regelmatig" behelst minstens 1 aanloop om de veertien dagen.)

Voor de schepen wordt ook een meldingsplicht ingevoerd. Kapiteins van schepen, op weg naar een communautaire haven, moeten naast een aantal scheepsgegevens ook gegevens doorgeven i.v.m. afvalsoorten en afvalkwantiteiten. Dit moet gebeuren (a) tenminste 24 uur, indien de aanloophaven bekend is; (b) zodra de aanloophaven bekend is, indien die informatie minder dan 24 uur voor aankomst beschikbaar is; of (c) uiterlijk bij vertrek uit de vorige haven, indien de duur van de reis minder dan 24 uur bedraagt. Vissersvaartuigen en pleziervaartuigen die maximaal 12 personen mogen vervoeren, worden weliswaar vrijgesteld van de meldingsplicht, maar moeten voldoen aan de afgifteplicht.

De lidstaten (in casu in de havens) moeten toereikende havenontvangstvoorzieningen aanbieden aan de bezoekende schepen. Deze voorzieningen zijn toereikend indien zij geschikt zijn voor de ontvangst van de soorten en hoeveelheden scheepsafval en ladingresiduen van de schepen die de haven gewoonlijk aandoen, rekening houdende met de behoeften van de havengebruikers, de grootte en de geografische ligging van de haven, het soort schepen dat de

haven aandoet en de vrijstellingen die gelden i.v.m. de lijnvaart. Een onnodig oponthoud kan desgevallend aanleiding geven tot een schadevergoeding.

De havens moeten een afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan opstellen dat minstens om de drie jaar opnieuw moet worden goedgekeurd. Deze plannen moeten betrekking hebben op alle soorten scheepsafval en ladingresiduen, afkomstig van schepen die gewoonlijk de betrokken haven aandoen, en afgesteld zijn op de grootte van de haven en het soort schepen dat die haven aandoet. Volgende elementen moeten er deel van uitmaken: (1) een beoordeling van de behoefte aan havenontvangstvoorzieningen gelet op de behoefte van de schepen die de haven gewoonlijk aandoen; (2) een beschrijving van het soort havenontvangstvoorzieningen en de capaciteit ervan; (3) een gedetailleerde beschrijving van de procedures voor de ontvangst en inzameling van scheepsafval en ladingresiduen; (4) een beschrijving van het tariefsysteem; (5) procedures voor het melden van vermeende tekortkomingen van havenontvangstvoorzieningen; (6) procedures voor structureel overleg met havengebruikers, afvalbedrijven, terminalexploitanten en andere partijen; (7) soort en hoeveelheden ontvangen en verwerkt scheepsafval en ladingresiduen; (8) een overzicht van de toepasselijke wetgeving en formaliteiten voor de afgifte; (9) vermelding van een persoon of personen, verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan; (10) een beschrijving van eventuele voorbehandelingsinstallaties en -processen in de haven; (11) een beschrijving van de methoden voor het registreren van het feitelijke gebruik van de havenontvangstvoorzieningen; (12) een beschrijving van de methoden voor het registreren van de ontvangen hoeveelheden scheepsafval en ladingresiduen en (13) een beschrijving van de wijze waarop scheepsafval en ladingresiduen worden verwijderd.

Overeenkomstig de bepalingen van de Richtlijn dienen de lidstaten er zorg voor te dragen dat elk schip geïnspecteerd kan worden en er voldoende inspecties worden uitgevoerd. Bijzondere aandacht zal hierbij uitgaan naar schepen die niet voldeden aan de meldingsplicht of indien uit de melding blijkt dat ze eventueel niet aan de richtlijn voldoen. De inspectie zal plaatsvinden in het kader van de havenstaatcontrole. Indien blijkt dat de inspectie geen bevredigend resultaat oplevert, mag het schip de haven niet verlaten voordat het scheepsafval en/of de ladingresiduen aan de wal werden afgegeven. Is het schip toch afgevaren, dan wordt de volgende haven ingelicht. Naast de afgifteplicht, is de richtlijn ook nog omwille van een bijkomende reden belangrijk. Overeenkomstig artikel 8 van de Richtlijn dragen de lidstaten er zorg voor dat de kosten van de havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval, met inbegrip van de behandeling en verwijdering van het scheepsafval, worden bekostigd uit bijdragen van de schepen. Ter zake is bepaald dat alle schepen - ongeacht of zij al dan niet gebruik maken van de voorzieningen - bijdragen in de kosten. Dit kan gebeuren door het opnemen van de bijdrage in de havengelden en het invoeren van een aparte vaste afvalbijdrage. Ook kunnen de bijdragen verschillen volgens categorie, type en grootte van het schip. Deze bijdragen moeten minstens 30 %³¹⁴ van de behandelings- en verwijderingskosten bedragen. Het gedeelte van de kosten dat evenwel niet wordt gedekt, wordt gedekt op basis van de feitelijk door het schip

³¹⁴ zie verklaring van de Commissie bij de richtlijn

afgegeven soorten en kwantiteiten. De mogelijkheid bestaat om de bijdragen te verlagen indien de kapitein kan aantonen dat zijn schip minder scheepsafval produceert (door bijv. milieuzorgsysteem, ontwerp, uitrusting, exploitatie).

2.3.1.2.2. Omzetting van de Richtlijn 2000/59/EG in Vlaamse wetgeving

Richtlijn 2000/59/EG werd in Vlaanderen omgezet bij Besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 2003³¹⁵ tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en –beheer. Het systeem dat door Vlaamse zeehavens overeenkomstig deze Richtlijn is ontwikkeld, is het zogenaamde borgsysteem. Dit systeem komt er op neer dat elk schip een bedrag van 500 EURO dient te betalen dat wordt vermenigvuldigd met een factor afhankelijk van het type en de tonnenmaat van het schip. Deze factor stijgt naarmate de afvalproductie van het schip normaliter stijgt (met als parameters tonnenmaat van het schip, snelheid, aantal bemanningsleden) en gaat van 1 tot maximum 6 (bv. 500 EURO x 6). Dit bedrag moet aan de Vlaamse zeehavens worden betaald als garantie dat het schip afval afgeeft, hetzij in een Vlaamse zeehaven, hetzij in een andere haven.. Het door de schepen betaald bedrag kan bijgevolg door de havenautoriteiten worden teruggestort indien wordt aangetoond dat de scheepsafvalstoffen daadwerkelijk werden afgegeven. De verschuldigde bijdragen kunnen worden verlaagd indien het milieuzorgsysteem, het ontwerp, de uitrusting en de exploitatie van het schip zodanig zijn dat kan worden aangetoond dat minder scheepsafval wordt geproduceerd. Ook kan een vrijstelling van de betaling van bijdragen bekomen worden indien het een schip betreft dat volgens een dienstregeling frequent en regelmatig een haven aandoet en kan aantonen dat een regeling is getroffen voor de afgifte van scheepsafval en de betaling van bijdragen in een op de route van het schip liggende haven. De aanvraag van een dergelijke vrijstelling dient te worden goedgekeurd door de OVAM na advies van AWZ.

Het systeem heeft aldus enkel betrekking op zeehavens en **niet** op vissershavens en havens voor pleziervaartuigen.

Belangrijk om te vermelden is ook dat de zeehavens een afvalbeheersplan dient op te stellen. Conform het Besluit van 14 maart 2003 dient de beheerder van een haven een passend plan op te stellen voor ontvangst en verwerking van scheepsafval. Dit plan wordt door de Vlaamse minister van Leefmilieu, na overleg met de Vlaamse minister van Mobiliteit, goedgekeurd.

Het plan moet worden uitgewerkt in overleg met de betrokken partijen, in het bijzonder de havengebruikers of hun vertegenwoordigers en dient betrekking te hebben op alle soorten scheepsafval en ladingresiduen, afkomstig van schepen die gewoonlijk de haven in kwestie aandoen, en afgesteld zijn op de grootte van de haven en het soort schepen dat die haven aandoet.

³¹⁵ B.S., 14 april 2003.

De volgende elementen maken deel uit van het plan:

- i) een beschrijving van de haven met vermelding van:
 - a) het soort schepen die de haven gewoonlijk aandoen;
 - b) de geografische afbakening van de haven;
- ii) een beschrijving van de aanwezige inzamelfaciliteiten met vermelding van:
 - a) het soort havenontvangstvoorzieningen en de capaciteit daarvan;
 - b) de soorten afvalstoffen die de havenontvangstvoorzieningen inzamelen;
 - c) eventuele voorbehandelingsinstallaties en –processen in de haven;
- iii) een beoordeling van de behoefte aan inzamelfaciliteiten, gelet op de behoefte van de schepen die de haven gewoonlijk aandoen;
- iv) een beschrijving van de aanmeldingsprocedure;
- v) een beschrijving van de procedures voor ontvangst en inzameling van scheepsafval en ladingresiduen met vermelding van:
 - a) de methoden voor het registreren van het feitelijke gebruik van de havenontvangstvoorzieningen;
 - b) een gedetailleerde beschrijving van de procedures voor ontvangst en inzameling van scheepsafval en ladingresiduen;
 - c) de toepasselijke wetgeving en formaliteiten voor de afgifte;
 - d) de methoden voor het registreren van de ontvangen hoeveelheden scheepsafval en ladingresiduen;
 - e) de soort en hoeveelheden ontvangen en verwerkt scheepsafval en ladingresiduen;
 - f) de wijze waarop scheepsafval en ladingresiduen worden verwerkt;
- vi) een beschrijving van de procedure voor het melden van vermeende tekortkomingen van havenontvangstvoorzieningen;
- vii) een gedetailleerde beschrijving van het tariefsysteem;
- viii) een beschrijving van de procedures voor structureel overleg met havengebruikers, afvalbedrijven, terminalexploitanten en andere betrokken partijen;
- ix) een vermelding van een persoon of personen die verantwoordelijk is of zijn voor de uitvoering van het plan.

Deze afvalplannen dienen door de beheerder van de haven per aangetekend schrijven verzonden te worden naar de OVAM, die het plan onderzoekt op volledigheid en onderzoekt of de procedures in het plan voldoen aan de bepalingen zoals opgenomen in het Besluit.

De OVAM beschikt vervolgens over een termijn van zestig kalenderdagen na ontvangst van het voorstel van plan om hierover advies te verlenen aan de Vlaamse minister van Leefmilieu. De Vlaamse minister van Leefmilieu doet na overleg met de Vlaamse minister van Mobiliteit, uitspraak over het plan binnen een termijn van maximaal vier maanden na de datum van ontvangst van het voorstel van plan bij OVAM.

De OVAM zendt binnen een termijn van tien kalenderdagen na de datum van deze beslissing, deze beslissing of een voor eensluidend verklaard afschrift ervan aan de beheerder van de haven.

De kwestige afvalbeheersplannen zijn geldig voor een termijn van maximaal drie jaar. Elke beslissing die voor een kortere termijn geldt, moet ter zake gemotiveerd zijn.

In geval van significante veranderingen in de werking van de haven, moet de beheerder van de haven dit onverwijld en per aangetekend schrijven aan OVAM meedelen. Op basis van de door de beheerder van de haven meegedeelde wijzigingen, kan OVAM binnen vijftien kalenderdagen na de mededeling ervan beslissen dat het indienen van een nieuw plan noodzakelijk is. Het indienen van een nieuw plan moet gebeuren volgens de procedure bepaald in §1.

2.3.1.2.3. Richtlijn 95/21/EG inzake havenstaatcontrole

Richtlijn 95/21/EG³¹⁶ van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord, voorziet in een meer geharmoniseerde havenstaatcontrole binnen de EU in vergelijking met de controles die tot dan toe plaatsvonden onder het Memorandum of Understanding on Port State Control (Paris MOU on PSC) van 26 januari 1982. Richtlijn 95/21/EG heeft niet alleen betrekking op afvalstoffen van zeeschepen doch slaat voornamelijk op de havenstaatcontrole in haar geheel (veiligheid, werkomstandigheden aan boord, opleiding, bouw- en uitrusting en milieu). Richtlijn 95/21/EG valt voor wat de praktische samenwerking betreft tussen de lidstaten terug op de organisatie opgezet onder het Paris MOU, doch gaat ook verder dan het Paris MOU.³¹⁷ Deze Richtlijn diende omgezet te worden uiterlijk op 30 juni 1996 doch werd uiteindelijk slechts omgezet bij Koninklijk Besluit van 13 september 1998³¹⁸ nadat door de Europese Commissie een vordering tegen België werd ingeleid voor het Europees Hof van Justitie. Ook deze Richtlijn werd aldus te laat omgezet.

De Richtlijn beoogt een bijdrage te leveren tot een drastische vermindering van het aantal schepen dat niet voldoet aan de internationale normen (substandaard schepen) in de wateren van de Lidstaten door : i) de naleving te verbeteren van de internationale en relevante communautaire wetgeving op het gebied van de veiligheid op zee, bescherming van het mariene milieu en de leef- en werkomstandigheden aan boord van schepen, ongeacht welke vlag zij voeren; ii) het opstellen van gemeenschappelijke criteria voor controle door de havenstaat van schepen en harmonisatie van de inspectie- en aanhoudingsprocedure rekeninghoudend met de Paris MOU verplichtingen (art. 1).

³¹⁶ *P.B.L.*, 7 juli 1995, afl. 157, 1.

³¹⁷ Zie MAES, F. & CLIQUET, A., *o.c.*, 427-446.

³¹⁸ *B.S.*, 25 augustus 1998.

Overeenkomstig de havenstaatrichtlijn voeren de inspecteurs van de havenstaten bij de vreemde koopvaardischepen in hun havens inspecties uit met het oog op mogelijke inbreuken op de internationaal van kracht zijnde verdragen en alle navolgende amendementen, zoals die zijn opgesomd in de Richtlijn (art.2.(1)). Het betreft: 1/ het Internationaal Laadlijnverdrag (1966/88); 2/ het SOLAS-Verdrag (1974/78/88); 3/ het MARPOL- Verdrag (1973/78); 4/ het STCW-Verdrag van 1978; 5/ het Internationaal Verdrag ter voorkoming van aanvaringen op zee van 1972 (COLREG); 6/ het ILO-Verdrag nr. 147 van 1976 betreffende de minimumstandaarden voor bemanningen aan boord van koopvaardischepen; en 7/ het Internationaal Verdrag betreffende de scheepsmeting van 1969 (Tonnageverdrag). Door de Havenstaatrichtlijn worden de lidstaten verplicht deze verdragen, protocollen en wijzigingen met een dwingend karakter, en die reeds van kracht zijn sedert 19 juni 1995, toe te passen.

De Havenstaatrichtlijn is van toepassing zowel op eigen schepen als op vreemde schepen. De Richtlijn is immers van toepassing op "*ieder schip en zijn bemanning*" (art. 3 (1)). Evenwel worden in de Havenstaatrichtlijn vissersvaartuigen, oorlogsschepen, mariene hulpschepen, houten schepen van primitieve bouw, voor niet-commerciële doeleinden gebruikte overheidsschepen en niet voor handel gebruikte pleziervaartuigen expliciet uitgesloten van de havenstaatcontroles (art. 3 (4)). De Havenstaatrichtlijn heeft de mogelijkheid onbenut gelaten om ook vissersvaartuigen bij de havenstaatcontroles te betrekken. Vissersvaartuigen zijn nochtans onderworpen aan de MARPOL-verplichtingen en het Internationaal Verdrag voor de veiligheid van vissersvaartuigen (Torremolinos, 1977). Ook vissersvaartuigen moeten veiligheidscertificaten aan boord hebben, moeten aan technische uitrustingsverplichtingen voldoen en moeten de MARPOL-lozingsnormen voor olie en scheepsafval respecteren.

De naleving van deze verdragsverplichtingen is niet enkel van toepassing op verdragsschepen en niet-verdragsschepen, maar wordt door de Havenstaatrichtlijn ook uitgebreid naar schepen van minder dan 500 bruto tonnage (BT), voor zover de verdragsverplichtingen erop van toepassing kunnen zijn. Zijn de verdragsverplichtingen niet van toepassing, dan kunnen toch noodzakelijk geachte maatregelen worden getroffen om te verzekeren dat die schepen geen duidelijk gevaar opleveren voor de veiligheid, de gezondheid of het leefmilieu (art.3 (2)).

De havenstaten moeten bij de inspectie van de schepen ervoor zorgen dat er geen voorkeursbehandeling wordt gegeven aan vlaggenstaten die geen verdragspartij zijn bij de opgesomde verdragen en de anderen ("*no more favourable treatment clause*"). Niet-verdragsschepen kunnen dikwijls geen certificaten tonen die volgens die verdragen vereist zijn, en zullen automatisch worden onderworpen aan een gedetailleerde inspectie waarbij de inspecteurs dezelfde richtlijnen gebruiken als voor de schepen die wel de vlag voeren van een verdragspartij. Die schepen moeten ook voldoen aan dezelfde veiligheidsvereisten die van toepassing zijn op de verdragspartijen, meer in het bijzonder wat betreft de toestand van het schip en de uitrusting, het aantal bemanningsleden en hun kwalificaties. Indien dit niet het geval is, zal het schip het voorwerp zijn van maatregelen (bv. vasthouden in de haven) die noodzakelijk zijn om een met verdragsschepen vergelijkbaar veiligheidsniveau te verzekeren.

De vasthouding van niet-verdragsschepen kan echter niet het loutere gevolg zijn van het ontbreken van de vereiste geldige certificaten, zoals bij verdragsschepen, maar wel wegens veiligheids-, technische- en bemanningsvoorwaarden waaraan deze schepen moeten voldoen.

Overeenkomstig artikel 5 van de Richtlijn heeft elke havenstaat de verplichting om jaarlijks 25% van de koopvaardijsschepen te inspecteren die zijn havens aanlopen. Bij het selecteren van schepen die aan een inspectie worden onderworpen, wordt voorrang gegeven aan de schepen opgenomen in Bijlage I van de Richtlijn. Het betreft hier schepen die : i) een haven van een lidstaat voor de eerste maal of na een afwezigheid van twaalf maanden of meer aandoen; ii) schepen die varen onder de vlag van een staat die voorkomt op de lopende driejaargemiddeldentabel van boven het gemiddelde liggende aantal aanhoudingen en vertragingen, bekendgemaakt in het jaarverslag van het MOU; iii) schepen die toestemming hebben gekregen om de haven van een lidstaat te verlaten onder voorwaarde dat de geconstateerde tekortkomingen binnen een bepaalde periode worden verholpen, na het verstrijken van die periode; iv) schepen waarbij door loodsen of havenautoriteiten tekortkomingen zijn gesignaleerd die afbreuk doen aan de veilige vaart; v) schepen waarvan de overeenkomstig de Verdragen afgegeven wettelijk voorgeschreven certificaten met betrekking tot de scheepsconstructie en –uitrusting en de classificatiecertificaten zijn afgegeven door een organisatie die geen erkende organisatie is in de zin van de Richtlijn 94/57/EG van 22 november 1994; vi) schepen die niet aan de in Richtlijn 93/75/EEG vervatte verplichtingen hebben voldaan; vii) schepen die behoren tot een categorie waarvoor een besluit tot uitgebreide inspectie is genomen; viii) schepen waarvan de classering in de loop van de afgelopen zes maanden om veiligheidsredenen tijdelijk is opgeheven.

Wat betreft de inspectieprocedure zelf, moet de bevoegde inspecteur minstens de in Bijlage II van de Richtlijn genoemde certificaten en documenten controleren. Tevens dient nagegaan te worden hoe het staat met de algemene toestand van het schip, met inbegrip van de machinekamer, de accommodatie en de hygiënische omstandigheden. Wanneer bij deze inspectie gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de toestand van het schip, zijn uitrusting of bemanning op belangrijke punten niet voldoet aan de relevante voorschriften van een Verdrag, vindt er een gedetailleerde inspectie plaats en wordt ook gecontroleerd of aan de operationele voorschriften aan boord wordt voldaan (art.6(1)). Er bestaan gegronde redenen indien de inspecteur feiten ontdekt die naar zijn beroepsmatig oordeel gedetailleerde inspectie van het schip, de uitrusting of de bemanning rechtvaardigen (art.6(3)). Een niet-limitatieve lijst van gegronde redenen is opgenomen in Bijlage III van de Richtlijn (art.6(4)). Onder "*gegronde redenen*" wordt niet beperkend begrepen: i) een rapport of notificatie vanwege een andere maritieme autoriteit, verantwoordelijk voor de inspecties; ii) een rapport of een klacht door de kapitein, een bemanningslid of iedere andere persoon of organisatie met legitieme belangen bij de veilige werking van het schip, de werk- en leefomstandigheden aan boord of de voorkoming van verontreiniging, tenzij de betrokken maritieme autoriteiten in die haven van mening zijn dat het rapport of de klacht manifest ongegrond is; en iii) andere aanduidingen van ernstige gebreken. De Havenstaatrichtlijn beschouwt ook als gegronde

redenen : i) het schip is op weg naar de haven betrokken geweest bij een aanvaring en ii) de prioritair te inspecteren schepen, zoals vermeld in Bijlage I van de Richtlijn met uitzondering van de schepen die een eerste maal een EU-haven aanlopen. Ook het vaststellen van operationele tekortkomingen geeft aanleiding tot een gedetailleerde inspectie op basis van "gegronde redenen".

Naast een gedetailleerde inspectie van het schip overeenkomstig de bepalingen van art.6(3) bestaat er ook het regime van uitgebreide inspectie van bepaalde schepen (art.7) De uitgebreide inspectie is een nieuwe inspectievorm voor havenstaten, geïntroduceerd door de Europese Havenstaatrichtlijn en bestaat uit een verscherpte controle op bepaalde categorieën van schepen, met name: 1/ olietankschepen die 5 jaar of minder verwijderd zijn van de uitsluitingsdatum waarna de dubbele rompverplichting van kracht wordt; 2/ bulkschepen ouder dan 12 jaar op basis van de constructiedatum vermeld op de certificaten; 3/ passagiersschepen; en 4/ gas- en chemicaliëntankers die ouder zijn dan 12 jaar, op basis van de constructiedatum (art. 7 (1) en Bijlage V). Deze schepen kunnen slechts éénmaal per 12 maanden aan een uitgebreide inspectie worden onderworpen door een havenstaatcontroleur van een lidstaat van de Europese Unie, volgens de niet-verplichte richtsnoeren uit deel B van Bijlage V. De 12 maanden vrijstelling slaat enkel op de uitgebreide inspectie en niet op de gewone en gedetailleerde inspecties (art. 7 (3)).

Nadat de inspecties zijn uitgevoerd, krijgen de kapitein en de IMO een gestandaardiseerd document waarop de resultaten van de inspectie staan vermeld, de details van de door de inspecteur genomen maatregelen en de door kapitein, eigenaar of de exploitant te nemen maatregelen om de tekortkomingen te verhelpen (art. 8 (1)). In geval van tekortkomingen die de aanhouding van een schip rechtvaardigen, omvat het aan de kapitein te verstrekken document ook gegevens over de toekomstige publicatie van de aanhouding in overeenstemming met de bepalingen van de Richtlijn (art. 8(2)).

Wanneer er sprake is van tekortkomingen die een duidelijk gevaar inhouden voor de veiligheid, de gezondheid of het milieu, ziet de bevoegde instantie van de controlerende Lidstaat erop toe dat het schip wordt aangehouden of dat de activiteit in verband waarmee de tekortkomingen aan het licht zijn gekomen, worden stopgezet. De aanhouding of de stopzetting van de activiteit wordt pas opgeheven wanneer het gevaar is weggenomen of wanneer de bevoegde instantie bepaalt dat, op bepaalde voorwaarden, het schip mag uitvaren, dan wel de activiteit mag worden hervat zonder dat dit gevaar oplevert voor de veiligheid en gezondheid van passagiers of bemanning of voor andere schepen of zonder onredelijk groot gevaar voor schade aan het mariene milieu (art. 9 (2)). Bij het beoordelen of een schip al dan niet moet worden aangehouden, dient de inspecteur de in Bijlage VI vervatte criteria toe te passen (art. 9 (3)). In deze Bijlage VI is een lijst opgenomen van gebreken die aanleiding geven tot het vasthouden van schepen. Ze omvat een reeks ernstige schendingen van de verplichtingen voortvloeiend uit de toepasselijke verdragen en de codes. De lijst is geen checklist die telkens bij de controle van een schip moet worden overlopen, maar een richtlijn waarop de inspecteur zich baseert om tot de aanhouding van een schip te beslissen. De lijst is

ook niet-limitatief, maar dient als hulpmiddel. Het vasthouden van schepen wordt niet meer afhankelijk gesteld van de verblijfsduur van het schip in de havens tijdens het laden/lossen ("*timing criterium*"). Op deze wijze krijgt men een duidelijker beeld over de ernst van de gebreken, maar is eveneens een bijkomende inspectie vereist om na te gaan of het schip wel de herstellingen heeft ondergaan. Het vasthouden van een schip in de haven wordt voornamelijk beoordeeld aan het herinspectiecriterium en niet meer aan het tijds criterium. Indien de toestand van het schip duidelijk substandaard is, kan de haveninspecteur zijn inspectie opschorten tot wanneer de verantwoordelijke partijen de nodige maatregelen hebben genomen opdat het schip voldoet aan de relevante verdragsbepalingen (art.9 (4)).

In geval de uitgevoerde inspecties aanleiding geven tot aanhouding, dient de bevoegde instantie onmiddellijk schriftelijk de administratie van de Staat onder wiens vlag het schip gerechtigd is te varen of de consul, of bij diens afwezigheid de dichtstbijzijnde diplomatieke vertegenwoordiger van die Staat in kennis te stellen van al de omstandigheden waarin optreden noodzakelijk werd geacht. Indien zulks van belang is, moeten ook de aangewezen inspecteurs of de erkende organisaties die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van de certificaten voor het schip in kennis worden gesteld (art. 9 (5)). De eigenaar of exploitant put uit het internationaal recht, het MOU en de Havenstaatrichtlijn de mogelijkheid tot het eisen van een vergoeding wegens geleden verlies of schade tengevolge van het vasthouden van zijn schip. Dit is het geval indien de inspecterende autoriteit niet al het mogelijke heeft gedaan om het schip onnodig op of vast te houden. De Havenstaatrichtlijn vermeldt daarbij expliciet dat de bewijslast hiervoor op de eigenaar of de exploitant ligt (art. 9 (7)).

Tegen deze aanhoudingen staat evenwel een beroepsprocedure open voor de eigenaar of de exploitant van het schip of diens vertegenwoordiger. Deze beroepsprocedure schorst de aanhouding evenwel niet (art. 10 (1)). Er wordt in de Richtlijn geen termijn voorzien, waarbinnen aan dit beroep een gevolg wordt gegeven. De beroepsprocedure is niet verplicht tegen een beslissing van de havenstaatsinspecteur om de laad- of losoperaties van het schip (de exploitatie in de haven) te stoppen of te onderbreken. De Havenstaatrichtlijn maakt deze procedure enkel verplicht bij aanhoudingen, die worden onderscheiden van stopzettingen van activiteiten.

Als de herstelling aan het schip niet kan worden uitgevoerd in de haven van inspectie, kan het opgehouden schip toch de toelating krijgen om naar een andere haven te varen. De inspecterende autoriteit zal de voorwaarden bepalen waaraan bij het uitvaren moet worden voldaan, meer bepaald mag het schip geen "*onredelijk gevaar*" opleveren voor de veiligheid, de gezondheid en het leefmilieu (art.11 (1)). Hierbij wordt door de Havenstaatrichtlijn een onderscheid gemaakt tussen het veiligheidsaspect en het milieuaspect. Het gevaar hoeft niet per sé onredelijk te zijn, zodat een gewone gevarenkwalificatie volstaat. De risico's voor het leefmilieu worden echter veel strenger gekwalificeerd dan het gewone gevaar. Het moet immers gaan over "*een onredelijk groot*" gevaar voor schade aan het mariene milieu. Waarom dit onderscheid wordt gemaakt, is niet duidelijk. Volgens de Havenstaatrichtlijn moet het schip naar de "*dichtstbijzijnde*" scheepsreparatiewerf varen, die wordt gekozen in overleg

tussen de kapitein en de haveninspectiediensten. Dit is niet noodzakelijkerwijze de volgende aanloophaven van het schip, maar wel de eerstvolgende reparatiewerf. De staat waar de reparatiewerf is gelegen en de vlaggenstaat moeten op de hoogte worden gebracht over de voorwaarden waaronder de reis kan verlopen. De classificatiemaatschappij wordt verwittigd voor zover deze bij de vaststelling en de herstelling van de tekortkoming een belang heeft. Ook iedere andere mogelijke betrokken autoriteit (bv. langs de vaarweg van het schip) wordt door de inspecterende partij op de hoogte gebracht van de reisvoorwaarden. Een lidstaat van de EU die door de inspecterende autoriteit is op de hoogte gebracht over de reisvoorwaarden van het schip, brengt op zijn beurt de inspecterende autoriteit op de hoogte van de genomen maatregelen (art. 11 (1)(2)(3)). Overeenkomstig de Richtlijn dienen de Lidstaten maatregelen te nemen die er voorzorgen dat schepen die uitvaren zonder te voldoen aan de voorwaarden die gesteld zijn door de bevoegde instantie van een Lidstaat in de haven van inspectie of die uitvaren en weigeren te voldoen aan de van toepassing zijnde voorschriften van de Verdragen door zich niet naar de aangegeven reparatiewerf te begeven, de toegang tot de havens in de Gemeenschap wordt geweigerd totdat de eigenaar of de exploitant ten overstaan van de bevoegde instantie van de Lidstaat waar de tekortkoming is geconstateerd, heeft aangetoond dat het schip aan alle van toepassing zijnde voorschriften van de verdragen voldoet (art. 11(4)). In zulk geval moeten ook de bevoegde instantie van alle andere Lidstaten op de hoogte gebracht worden. (art. 11 (5)).

De Richtlijn legt ook verplichtingen op aan havenautoriteiten. Indien de havenautoriteiten bij de uitoefening van hun normale taken opmerken dat een zich in hun haven bevindend schip tekortkomingen heeft die afbreuk kunnen doen aan de veiligheid van het schip of een onredelijk groot gevaar oplevert voor schade aan het mariene milieu, dienen zij de bevoegde instantie van de betrokken havenstaat daarvan onmiddellijk in kennis te stellen (art. 13 (2)).

Overeenkomstig artikel 15 van de Richtlijn maakt elke bevoegde instantie ten minste elk kwartaal bekend welke schepen in de afgelopen drie maanden zijn aangehouden en welke in de afgelopen 24 maanden meer dan eenmaal zijn aangehouden. Deze publicatie bevat : i) de naam van het schip, ii) de naam van de eigenaar of de exploitant van het schip, iii) het IMO-nummer; iv) de vlaggenstaat; v) het classificatiebureau, of voor zover nodig en indien van toepassing, enige andere partij die namens de vlaggenstaat certificaten heeft afgegeven voor het schip in overeenstemming met de Verdragen; vi) de reden voor aanhouding en vii) de haven en datum van aanhouding.

In navolging op het beginsel dat de potentiële vervuiler of de verdragsovertreder betaalt, is het dan ook logisch dat de Europese Havenstaatrichtlijn uitdrukkelijk voorziet dat de kosten voor de inspecties van het schip waarop tekortkomingen zijn vastgesteld, worden doorgerekend aan de eigenaar of exploitant van het schip. Als voorwaarde om de kosten van de inspecties te kunnen doorrekenen, wordt echter wel gesteld dat de gebreken van of op het schip een vasthouding moeten rechtvaardigen. De vasthouding wordt enkel opgegeven wanneer de eigenaar of exploitant van het schip ofwel de inspectievergoeding volledig heeft betaald of daartoe een toereikende waarborg heeft verstrekt (art. 16, Havenstaatrichtlijn). De

vasthouding moet ook garanderen dat de inspectiekosten van de havenstaat effectief worden vergoed, hetzij door betaling of door een borgstelling. Bij niet-betaling of borgstelling kan zelfs een schip waarvan de gebreken zijn hersteld die aanleiding gaven tot een vasthouding, verder in de haven worden vastgehouden (art. 16 (3), Havenstaatrichtlijn).

Wijzigingen van de Richtlijn 95/21/EG

Richtlijn 95/21/EG werd een **eerste keer gewijzigd** door **Richtlijn 98/25/EG**³¹⁹ van 27 april 1998. Deze Richtlijn diende omgezet te worden uiterlijk 1 juli 1998 doch werd slechts omgezet bij Koninklijk Besluit van 9 december 1998³²⁰, ter wijziging van het Koninklijk Besluit van 13 september 1998. Ook hier is er dus weer sprake van een te late formele omzetting.

Door deze nieuwe Richtlijn wordt een artikel 9 bis ingevoegd betreffende de procedure die van toepassing is bij het ontbreken van ISM-certificaten. Conform dit nieuw artikel 9 bis, dient een schip, wanneer bij inspectie blijkt dat het afschrift van het conformiteitsdocument of van het veiligheidscertificaat die zijn afgegeven overeenkomstig de internationale veiligheidscode voor de scheepvaart en ter voorkoming van verontreiniging, ontbreekt aan boord van een schip dat binnen de Gemeenschap op de datum van de inspectie onder de ISM-code valt, worden aangehouden. Indien in zulk geval blijkt dat er behalve het ontbreken van deze documenten geen andere tekortkomingen zijn die een aanhouding rechtvaardigen, kan de bevoegde autoriteit het aanhoudingsbevel intrekken om havencongestie te vermijden. In dergelijk geval moet de bevoegde instantie onmiddellijk de bevoegde instantie van de andere lidstaten in kennis stellen. Zolang aan deze situatie niet is verholpen en niet is aangetoond dat het schip beschikt over de overeenkomstig de ISM-code afgegeven certificaten, wordt de toegang tot iedere haven in de Gemeenschap aan zulk schip geweigerd.

De **tweede wijziging** van de Richtlijn 95/21/EG werd doorgevoerd door **Richtlijn 98/42/EG** van 19 juni 1998³²¹, die diende omgezet te worden uiterlijk tegen 30 september 1998. Deze Richtlijn werd eveneens te laat omgezet bij voormeld Koninklijk Besluit van 9 december 1998.

Deze wijziging heeft voornamelijk betrekking op de bijlagen I, II, III, IV en VI van de Richtlijn. En bevat regelen in verband met de uit te voeren inspecties. Overeenkomstig Bijlage I komen de volgende schepen met hoogste voorrang in aanmerking voor inspectie : i) schepen waarbij door loodsen of havenautoriteiten tekortkomingen zijn gesignaleerd die afbreuk kunnen doen aan de veilige vaart (Richtlijn 93/75/EEG); ii) schepen die niet aan de in Richtlijn 93/75/EEG vervatte verplichtingen hebben voldaan; iii) schepen die voorwerp zijn

³¹⁹ *P.B.L.*, 7 mei 1998, afl. 133, 19

³²⁰ *B.S.*, 30 december 1998

³²¹ *P.B.L.*, 27 juni 1998, afl. 184, 40

geweest van een rapport of een kennisgeving van een andere lidstaat; iv) schepen waarvoor een rapport of klacht is ingediend door de kapitein, een bemanningslid of een persoon of organisatie die een rechtmatig belang heeft in de veilige werking van het schip, de leef-en werkomstandigheden aan boord of de preventie van verontreiniging, tenzij deze klacht als kennelijk ongegrond wordt beschouwd. Tevens komen in aanmerking schepen die : i) op weg naar de haven bij een aanvaring betrokken zijn geweest of aan de grond gelopen of gestrand zijn; ii) beschuldigd zijn van een vermoedelijke schending van de bepalingen inzake lozing van schadelijke stoffen of effluënten; iii) op onregelmatige of onveilige wijze hebben gemanoeuvreerd waarbij de door de IMO vastgestelde routeringsmaatregelen of veilige vaarpraktijken en –procedures niet in acht zijn genomen of anderszins op zodanige wijze zijn gebruikt dat zij gevaar voor personen, eigendommen of milieu opleveren; vi) schepen waarvan de klassering in de loop van de afgelopen zes maanden om veiligheidsredenen is opgeheven.

Ook Bijlage III, zijnde de niet-limitatieve lijst van “gegronde redenen“ voor een gedetailleerde inspectie als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Richtlijn werd gewijzigd. Gegronde redenen voor een gedetailleerde inspectie zijn thans : i) de schepen omschreven in bijlage I, deel I en deel II, punten 3,4,5, onder b), 5 onder c), 8 en 11; ii) het niet behoorlijk bijgehouden zijn van het oliejournaal; iii) de ontdekking van onnauwkeurigheden bij de controle van de certificaten en de andere documenten; iv) aanwijzingen dat de bemanningsleden niet kunnen voldoen aan de eisen van artikel 8 van de Richtlijn 94/58/EG van 22 november 1994 inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden; v) bewijzen dat het laden en andere verrichtingen niet op veilige wijze of volgens de IMO-richtlijnen zijn uitgevoerd; vi) het niet kunnen voorleggen door de kapitein van een olietanker van de aantekeningen van het olielozingsbewakings- en –regelsysteem voor de laatste reis in ballast; vii) het ontbreken van een bijgewerkte monsterrol of bemanningsleden die niet weten wat hun taak is in geval van brand of het bevel het schip te verlaten; viii) de uitzending van foutieve noodsignalen die niet is gevolgd door een passende annuleringsprocedure; ix) het ontbreken van door de verdragen voorgeschreven belangrijke uitrusting of voorzieningen; x) buitengewoon onhygiënische toestanden aan boord van het schip; xi) op de algemene indruk en waarnemingen van de inspecteur gebaseerde bewijzen dat er een ernstige aantasting van of gebreken aan de romp of de constructie bestaat die een gevaar kunnen betekenen voor de structurele integriteit, de waterdichtheid of de weerbestendigheid van het schip; xii) informatie of bewijzen dat de kapitein of bemanning niet bekend is met handelingen aan boord die essentieel zijn voor de veiligheid van schepen of de voorkoming van verontreiniging of dat deze handelingen niet zijn verricht. Ook de procedures voor het controleren van schepen als bedoeld in artikel 6, lid 4 van de Richtlijn en zoals beschreven in Bijlage IV werden gewijzigd. De wijzigingen aan de Bijlagen II en IV zijn van ondergeschikt belang en worden als dusdanig niet verder besproken. Belangrijk zijn evenwel ook de wijzigingen aan Bijlage VI, zijnde de criteria voor de aanhouding van een schip als bedoeld in artikel 9, lid 3 van de Richtlijn.

Richtlijn 95/21/EG werd voor de **derde maal gewijzigd** door **Richtlijn 1999/97/EG** van 13 december 1999³²², die diende omgezet te worden tegen uiterlijk 13 december 2000 doch die slechts bij Koninklijk Besluit van 21 juni 2001³²³ tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 13 september 1998, werd omgezet. Ook hier is er dus weer sprake van een te late formele omzetting.

Deze wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de publicatie van informatie met betrekking tot schepen die zijn geïnspecteerd of het voorwerp zijn geweest van een aanhouding. Ook bijlage I betreffende schepen die in aanmerking komen voor prioritaire inspecties werd gewijzigd.

Een **vierde wijziging** van Richtlijn 95/21/EG werd doorgevoerd bij **Richtlijn 2001/106/EG** van 19 december 2001³²⁴. Deze richtlijn dient omgezet te worden uiterlijk op 22 juli 2003 doch werd reeds omgezet bij Koninklijk Besluit van 31 januari 2003³²⁵. Deze vervroegde omzetting was het gevolg van een aanbeveling door de Raad (Vervoer, Telecommunicatie en Energie) om de omzetting van deze richtlijn te bespoedigen en indien mogelijk reeds toe te passen vanaf 1 januari 2003.

Door deze Richtlijn wordt onder meer een wijziging aangebracht aan artikel 5 van de oorspronkelijke Richtlijn 95/21/EG. Het betreft hier met name het totale aantal inspecties dat dient te worden uitgevoerd en de criteria voor het uitvoeren van inspecties. Door deze wijziging werd ook een artikel 7 bis ingevoerd dat de procedure bepaalt ingeval inspectie van bepaalde schepen niet mogelijk is. Indien een lidstaat, om operationele redenen niet in staat is om een schip met prioriteitsfactor van meer dan 50 te onderwerpen aan een gewone inspectie of een verplichte uitgebreide inspectie, meldt deze lidstaat het SIRENAC-systeem onverwijld dat een dergelijke inspectie niet heeft plaatsgevonden. Dergelijke gevallen moeten elke zes maanden aan de Commissie kenbaar worden gemaakt met vermelding van de redenen waarom geen inspectie van de betrokken schepen heeft plaatsgevonden. Per kalenderjaar mag het aantal niet-uitgevoerde inspecties niet meer bedragen dan 5% van het gemiddelde jaarlijkse aantal afzonderlijke schepen die in aanmerking komen voor inspectie en die de havens van de lidstaten hebben aangedaan. Deze schepen dienen dan aan een gewone of uitgebreide inspectie onderworpen te worden in de volgende haven die zij in de Gemeenschap aandoen.

Door de wijziging werd ook een artikel 7 ter ingevoerd dat maatregelen bevat tot weigering van toegang van bepaalde schepen tot de haven. Het gaat hier met name om gas- en chemicaliëntankers, bulkschepen, olietankers en passagiersschepen die de toegang tot de havens kunnen geweigerd worden indien deze schepen de vlag voeren van een staat die op de zwarte lijst van het jaarrapport van het MOU staat en meer dan tweemaal in de loop van de

³²² *P.B.L.*, 23 december 1999, afl. 331, 67

³²³ *B.S.*, 25 juli 2001

³²⁴ *P.B.L.*, 22 januari 2002, afl. 19, 17

³²⁵ *B.S.*, 21 februari 2003

voorgaande vierentwintig maanden in een haven van een staat die het MOU heeft ondertekend is aangehouden ofwel schepen die de vlag voeren van een staat die in de zwarte lijst van het jaarrapport van het MOU staat als een staat met een zeer hoog risico of met een hoog risico en meer dan eenmaal in de loop van de voorgaande zesentwintig maanden in een haven van een staat die het MOU heeft ondertekend, is aangehouden. De weigering van toegang geldt zodra een schip toestemming heeft gekregen om de haven te verlaten waar het naargelang van het geval voor een tweede of derde keer is aangehouden. Op deze weigering tot toegang bestaat evenwel een uitzondering ingeval van overmacht of om prevalerende veiligheidsmaatregelen of om het gevaar van vervuiling te beperken of te minimaliseren of om tekortkomingen te verhelpen. In zulk geval dient de reder, de exploitant of de kapitein van het schip ten genoegen van de bevoegde instantie van de lidstaat afdoende maatregelen te nemen voor een veilige binnenkomst.

De procedure die geldt voor het weigeren van toegang tot een haven is omschreven in Deel B van Bijlage XI. In zulk geval moet de bevoegde autoriteit van de haven waar het schip voor de tweede of derde maal is aangehouden, de kapitein en de eigenaar of de exploitant van het schip schriftelijk in kennis stellen van het feit dat aan het schip de toegang tot de haven is geweigerd. De bevoegde autoriteit moet ook de administratie van de vlaggenstaat, het betrokken classificatiebureau, de andere lidstaten, de Commissie, het administratief centrum voor maritieme zaken en het secretariaat van het MOU hiervan in kennis stellen.

Het toegangsverbod wordt van kracht zodra aan het schip toestemming is verleend om de haven te verlaten nadat de tekortkomingen die aanleiding waren voor de aanhouding zijn verholpen. Uit de voorbereidingen bij deze Richtlijn blijkt dat deze maatregel is ingegeven om recidivisme tegen te gaan. Zelfs wanneer de gebreken, die aanleiding waren voor het vasthouden zijn hersteld zal een dergelijk schip de toegang in een volgende haven worden ontzegd. Het gaat hier immers om schepen waaraan reeds herhaaldelijk gebreken zijn vastgesteld en die aldus in bedenkelijke staat verkeren. Om het toegangsverbod te laten opheffen, moet de eigenaar of de exploitant een formeel verzoek indienen bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat die het toegangsverbod heeft opgelegd.

Dit verzoek dient vergezeld te gaan van een certificaat van de administratie van de vlaggenstaat of van het namens die administratie optredende classificatiebureau, waarin wordt aangetoond dat het schip volledig aan de eisen in de toepasselijke bepalingen van de internationale verdragen voldoet. Het verzoek om het toegangsverbod op te heffen, dient eventueel ook te worden vergezeld van een certificaat van het classificatiebureau dat het schip heeft geclassificeerd en waaruit blijkt dat het schip voldoet aan de classificatienormen die door dat bureau zijn vastgesteld. Het toegangsverbod kan slechts worden opgeheven na een nieuwe inspectie van het schip in een overeengekomen haven door inspecteurs van de bevoegde autoriteit van de lidstaat die het toegangsverbod heeft opgelegd en indien ten genoegen van deze lidstaat wordt aangetoond dat het schip volledig voldoet aan de toepasselijke eisen van de internationale verdragen. Indien de overeengekomen haven zich binnen de Gemeenschap bevindt, kan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van de haven van

bestemming met de instemming van de bevoegde autoriteit van de lidstaat die het toegangsverbod heeft opgelegd, het schip toestaan zich naar deze haven te begeven, uitsluitend om na te gaan of het schip aan de voorwaarden van lid 2 voldoet. De hernieuwde inspectie bestaat uit een uitgebreide inspectie die ten minste de relevante punten van bijlage V, deel C, dient te omvatten. Alle kosten van deze uitgebreide inspectie worden door de eigenaar of de exploitant van het schip gedragen. Indien het toegangsverbod wordt opgeheven, moet de eigenaar of de exploitant van het schip daarvan schriftelijk in kennis worden gesteld. De bevoegde autoriteit moet haar beslissing ook schriftelijk meedelen aan de administratie van de vlaggenstaat, het betrokken classificatiebureau, de andere lidstaten, de Commissie, het administratief centrum voor maritieme zaken en het secretariaat van het MOU. Uiteraard is deze wijziging van substantieel belang voor de havens aangezien aan bepaalde schepen toegang tot de haven kan worden geweigerd.

De overige wijzigingen betreffen voornamelijk wijzigingen aan de procedures ingeval van aanhouding en de uitwisseling van informatie. Het betreft hier kleine wijzigingen die evenwel geen wezenlijke veranderingen te weeg brengen.

De **vijfde wijziging** werd doorgevoerd door **Richtlijn 2002/84/EG** van 5 november 2002³²⁶ die uiterlijk tegen 23 november 2003 dient omgezet te worden. Deze wijzigingen hebben evenwel geen betrekking op de procedures van toepassing voor het uitvoeren van inspecties en de daarmee samenhangende bepalingen.

2.3.1.2.4. Omzetting van de Richtlijn 95/21/EG in Belgische wetgeving

Zoals hierboven reeds aangehaald, werd de Richtlijn 95/21/EG omgezet door het Koninklijk Besluit van 13 september 1998 houdende havenstaatcontrole en wijziging van het zeevaartinspectiereglement. Dit Koninklijk Besluit zet trouwens ook de verplichtingen opgelegd door het Paris Memorandum on Port State Control van 1982, om in Belgische wetgeving. Dit Koninklijk Besluit is een bijna letterlijke overname van de tekst van de Richtlijn, zodat kan verwezen worden naar wat hierboven is uiteengezet.

Ook de wijzigingen aan de Richtlijn 95/21/EG welke werden geïmplementeerd door de Koninklijke Besluiten van 9 december 1998, 21 juni 2001 en 31 januari 2003, zijn een quasi letterlijke overname van de teksten van de Richtlijnen zodat kan verwezen worden naar de bespreking van de diverse aanpassingen.

³²⁶ *P.B.L.*, 29 november 2002, afl. 324, 53

2.3.1.3. Juridisch-technische analyse

De bepalingen in de diverse MARPOL Bijlagen vormen de internationale rechtsbasis voor de harmonisatie van de verplichtingen die de Europese Lidstaten hebben overeenkomstig Richtlijn 2000/59/EG.³²⁷ Wel zijn er enkele verschillen tussen de MARPOL 73/78 verplichtingen en deze van de Richtlijn³²⁸:

1. MARPOL 73/78 is van toepassing op de lozing van “schadelijke stoffen”, in de betekenis van: *“elke stof, die indien zij in de zee terechtkomt, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan de biologische rijkdommen, zee flora en –fauna, de recreatiemogelijkheden die de zee biedt kan schaden of storend kan werken op enig ander rechtmatig gebruik van de zee ”* en “lozen” betekent: *“wanneer het betrekking heeft op schadelijke stoffen of vloeistoffen die dergelijke stoffen bevatten: elk vrijkomen van dergelijke stoffen van een schip, hoe dan ook veroorzaakt, met inbegrip van ontsnappen, over boord zetten, wegvloeien, lekken, pompen, storten of ledigen”*³²⁹.
2. In Richtlijn 2000/59/EG is er sprake over scheepsafval en ladingresiduen. Scheepsafval is: *“afval, met inbegrip van sanitair afval, en residuen, niet zijnde ladingresiduen, die ontstaan tijdens de bedrijfsvoering van een schip en onder het toepassingsgebied vallen van de bijlagen I, IV en V van MARPOL 73/78, en ladinggebonden afval zoals omschreven in de Guidelines voor de uitvoering van bijlage V van MARPOL 73/78”*. Ladingresiduen worden dan weer gedefinieerd al: *“de restanten van lading in ruimen of tanks aan boord die na het lossen en schoonmaken achterblijven, met inbegrip van restanten na lading of lossing of morsingen”*.
3. De Richtlijn maakt een uitdrukkelijk onderscheid tussen scheepsafval en ladingresiduen, die beiden moeten worden afgegeven in een haven. Enkel voor ladingresiduen geldt de conformiteit met MARPOL 73/78 (artikel 10, Richtlijn) . MARPOL 73/78 verbiedt het lozen van schadelijke stoffen, inclusief ladingresiduen (olie, chemicaliën, verpakte schadelijke stoffen) maar legt voor de meeste schadelijke stoffen regels op die een gecontroleerd lozen in zee toelaten.³³⁰ Volgens Bijlage I van MARPOL 73/78 mag bijvoorbeeld olie uit de landingtanks worden geloosd buiten de bijzondere gebieden op een afstand van meer dan 50 zeemijl van de kust à rato van 30 liter per zeemijl en onder bepaalde voorwaarden. M.a.w. de controle op de afgifte van ladingresiduen blijft moeilijk indien schepen niet uitsluitend in bijzondere gebieden varen, aangezien er geen duidelijke afgifteplicht is.

³²⁷ Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen, *P.B.L.*, 28 december 2000, nr. 332, 81.

³²⁸ JANSSENS, P., Havenstaatcontrole en de EU Richtlijn 2000/59/EG, in tekstenbundel studiedag *De Implementatie van de richtlijn scheepsafval in België*, Maritiem Instituut, Universiteit Gent, september 2002.

³²⁹ Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, *B.S.*, 27 juni 1995.

³³⁰ Zie MAES, F. & CLIQUET, A., *Internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, Deurne, Story-Scientia, 1997, 342-356.

4. Lenswater³³¹ uit de machinekamer mag volgens MARPOL 73/78 in zee worden geloosd, zelfs in de zogenaamde “*special areas*”, zolang de lozingsnorm van 15 ppm niet wordt overschreden en het schip aan een aantal bijkomende lozingsvoorwaarden voldoet. In Richtlijn 2000/59/EG wordt lenswater mee opgenomen in de lijst van afvalstoffen die in de havens van de EU moeten worden aangemeld en waarvoor er dus een afgifteplicht geldt, aangezien lenswater onder “scheepsafval” valt (zie ook Bijlage I). Er is aldus geen eenvormigheid in de behandeling van afvalstoffen die overeenkomstig de Richtlijn in de havens dienen afgegeven te worden en deze die overeenkomstig de MARPOL 73/78 moeten worden afgegeven.
5. In concreto betekent dit onderscheid ook dat de afgifte van ladingresiduen onder de Richtlijn 2000/59/EG (artikel 10) niet valt onder het kostendekkingssysteem voor havenontvangstinstallaties van toepassing op scheepsafval (artikel 8). Ook in de VLAREA wordt dit onderscheid gemaakt, aangezien de beheerder van de haven er enkel moet voor zorgen dat het kostendekkingssysteem wordt toegepast bij de afgifte van scheepsafval (art. 5.5.5.9) en niet bij de afgifte van ladingresiduen.
6. Bij het van kracht worden van Bijlage IV (sanitair afval), zullen de havens in navolging van Richtlijn 2000/59/EG ook hiervoor havenontvangstinstallaties ter beschikking moeten stellen. Het gaat hier over grote volumes³³² die door alle schepen worden geproduceerd, door de Richtlijn en in VLAREA worden beschouwd als scheepsafval en waarvoor momenteel geen ontvangstvoorzieningen in de Vlaamse havens beschikbaar zijn. De vraag zal aan de orde komen hoe dit sanitair afval aan land te verwerken ?
7. Van belang bij elke naleving van lozingsnormen is uiteraard de controle. De controle op de naleving van MARPOL 73/78 was tot nu toe een boekhoudkundige controle, m.n. een controle van bijvoorbeeld het logboek en het oliejournaal bij olietankschepen en het ladingjournaal bij chemicaliëntankers, met ten uitzonderlijke titel een effectieve controle van de inhoud van de sludgetanks en de bilgetanks. Controles in navolging op Richtlijn 2000/59/EG zullen voldoende controles op de effectieve afgifte van scheepsafval moeten worden (artikel 11). In de praktijk worden de controles uitgevoerd door de Havenstaatcontroles die zijn opgericht in het kader van het Paris Memorandum on Port State Control.(Paris MOU - 1982). Navraag bij Scheepvaartcontrole in België leerde ons dat ze controles op de MARPOL verplichtingen volgens de IMO richtlijnen plaatsvinden. Zolang er geen wettelijke basis is, houden de controles geen rekening met de bijkomende controleverplichtingen die worden opgelegd door de Richtlijn 2000/59/EG. Een wettelijke basis is op komst in de vorm van een KB.
8. Wat betreft de inhoudelijke omzetting van het Vlaamse kostendekkingssysteem in navolging op de Richtlijn, valt af te wachten of het borgsysteem zoals dit is ontwikkeld door de Vlaamse zeehavens en vertaald in VLAREA (art. 5.5.5.9.), voor de Commissie van de EU wel een juiste omzetting is van de Richtlijn. Het feit dat de

³³¹ Lenswater bestaat doorgaans uit een olie-water mengsel in een 15/85 verhouding.

³³² Zie MAES, F., GONSAELES, G. & BUYSE, A., Results of the Investigation, in TEURELINCX, D., TUES, G. & VAN MEEL, G. (eds), *ECOWARE*, Tielt, Lannoo, 2001, 75.

schepen hun borg kunnen terugvorderen ongeacht waar ze het scheepsafval afgeven, impliceert volgens de haven van Rotterdam een niet-correcte omzetting van artikel 8 (2)(a) (1) van de Richtlijn, waarin wordt gesteld dat alle schepen substantieel moeten bijdragen in de kosten voor de havenontvangstvoorziening voor scheepsafval, ongeacht het feitelijke gebruik ervan. In de VLAREA is dit principe correct vertaald, zodat de implementatie conform de Richtlijn is. In de praktijk is het echter de bedoeling van de Vlaamse havens de vaste bijdrage van 500 EURO die elk schip moet betalen, terug te storten nadat het bewijs van afgifte aan de havens is geleverd (zie Bijlage II, VLAREA: “*De bijdrage kan door de beheerder van de haven worden teruggestort indien werd aangetoond dat de scheepsafvalstoffen werden afgegeven conform de bepalingen van artikel 5.5.5.8*”). Bijgevolg beschuldigde de haven van Rotterdam de Vlaamse havens ervan het “afvaltoerisme” te promoten.³³³ Het is nu de vraag of de rest van de Nederlandse havens het Vlaamse systeem gaan volgen of het systeem van Rotterdam (30 % vaste bijdrage ongeacht de afgifte). Dit is momenteel niet te controleren omdat nog geen enkele Nederlandse haven de Richtlijn formeel heeft geïmplementeerd en de implementatie van de artikelen 7, 8 en 11 van de Richtlijn in Nederland pas wordt verwacht midden 2004.

9. Zoals gezegd dienen de zeehavens, voor de volledige uitwerking van de Richtlijn 2000/59, afvalbeheersplannen op te stellen. Deze dienen zowel goedgekeurd te worden door de Minister voor Leefmilieu als door de Minister voor Mobiliteit. Deze afvalbeheersplannen zouden thans goedgekeurd zijn zodat het systeem operationeel kan worden.

2.3.2 Afvalstoffen van de binnenvaart

2.3.2.1. Multilaterale verdragen

2.3.2.1.1. Het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart van 9 september 1996 (Scheepsafvalstoffenverdrag)³³⁴

Met betrekking tot deze problematiek is voornamelijk het Scheepsafvalstoffenverdrag, dat werd uitgewerkt door de Centrale Commissie voor de Rijn- en Binnenvaart (CCR) van belang.

³³³ Zie NEWSLETTER 2 – Implementation in The Netherlands of Directive 2000/59/EC. State of Affairs in February 2003, 2.

³³⁴ GONSAELES, G., Het CCR-Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, in VAN HOOYDONCK, E. (ed.), Zeeverontreiniging: preventie, bestrijding en aansprakelijkheid [ISBN: 9062158072], Antwerpen, Maklu, 2003, (in druk) en GONSAELES, G., “Afvalstromen afkomstig van de zee- en binnenvaart - Over de tewaterlating van Richtlijn 2000/59/EG in Vlaamse wateren en het op stapel staande Scheepsafvalstoffenverdrag, *T.M.R.*, 2003 (te verschijnen).

Het Scheepsafvalstoffenverdrag beoogt de reductie van de belangrijkste afvalstromen die vrijkomen op een binnenschip. Deze reductie moet worden bereikt via een (i) principieel lozingsverbod van scheepsafval in de vaarwegen, (ii) de eis van een voldoende dicht net van ontvangstinrichtingen en (iii) het opleggen van een uniforme procedure met betrekking tot de verzameling van scheepsafval en de afgifte aan de ontvangstinrichtingen. In het Verdrag werden verder diverse verplichtingen en aansprakelijkheden ingeschreven voor de diverse deelnemers aan het binnenvaartgebeuren.

De eigenlijke verdragstekst bevat de bepalingen met betrekking tot de verplichtingen van de staten en de rechten en plichten van de betrokkenen, de bepalingen met betrekking tot de financiering van de verwijdering, alsmede de gebruikelijke slotbepalingen ten aanzien van de inwerkingtreding, de conferentie van verdragspartijen en de wijzigingen van het Verdrag en de Bijlagen. De bepalingen ten aanzien van de toepassing zijn uitgewerkt in de bijlagen, die gedetailleerde regelingen bevatten voor de technische voorzieningen en de procedures voor de verzameling aan boord en de afgifte van het scheepsbedrijfsafval, daaronder begrepen de wijze van financiering. Daarnaast is de behandeling van ladingresten en ladingafval in detail uitgewerkt.

Het toepassingsgebied beperkt zich niet tot de Rijn, maar omvat alle West-Europese vaarwegen van de deelnemende landen die met de Rijn verbonden zijn. In België gaat het om alle voor de binnenvaart openstaande wateren (Bijlage I).

De meer concrete rechten en verplichtingen van de betrokkenen zijn uitgewerkt in de Bijlage II, die de “Uitvoeringsregeling” bevat, i.e. de procedures voor de verzameling aan boord en de afgifte van het scheepsbedrijfsafval en de behandeling van ladingresten en ladingafval, verdere bepalingen met betrekking tot de financiering van de verwijdering van deze afvalsoorten en gedetailleerde regelingen voor de noodzakelijke technische voorzieningen. Daartoe is Bijlage II onderverdeeld in drie Delen³³⁵ en vier Aanhangsels³³⁶.

Aan boord van een binnenschip komen drie grote groepen scheepsafval vrij. Een eerste, belangrijke groep is het afval samenhangend met de bedrijfsvoering, ook operationeel afval genoemd. In het Scheepsafvalstoffenverdrag wordt deze groep aangeduid als “olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval” (art. 1 c Verdrag). Het gaat met name om oliehoudend bilgewater, afgewerkte olie of afgewerkt vet, olie- of vethoudende poetslappen, lege olie- of vetvatjes en gebruikte oliefilters. In tweede instantie gaat het om afval samenhangend met het gezinshuishouden, zoals huisvuil, klein gevaarlijk afval en huishoudelijk afvalwater, in het

³³⁵ Deel A “Verzameling, afgifte en inname van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval”, Deel B “Verzameling, afgifte en inname van afval van de lading” en Deel C “Verzameling, afgifte en inname van overig scheepsbedrijfsafval”.

³³⁶ Aanhangsels: I. Model voor een olie-afgifteboekje, II. Eisen aan het nalenssysteem, III. Losstandaarden en afgifte- en innamevoorschriften voor het toestaan van de lozing van waswater, regenwater en ballastwater met ladingrestanten, IV. Model voor een losverklaring en V. Grens- en controlewaarden voor boordzuiveringsinstallaties van passagiersschepen.

Scheepsafvalstoffenverdrag “overig scheepsbedrijfsafval” genoemd (art. 1 e Verdrag + Artikel 8.01 Uitvoeringsregeling). In derde instantie gaat het om “afval samenhangend met de lading” (art.1 f Verdrag + Artikel 5.01 Uitvoeringsregeling). Het gaat dan meer bepaald om droge of natte ladingrestanten, overslagresten en slops of waswaterrestanten.

De productie van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval hangt af van een veelvoud van determinanten, zoals de tonnenmaat en het motorvermogen van het schip, het eventueel voeren van een milieuhuishouding aan boord en een aantal technische voorwaarden. De productie van bilgewater in de machinekamer wordt in belangrijke mate bepaald door de aanwezigheid van een gesloten schroefasafdichting, waardoor geen (olie- en vethoudend) water meer terechtkomt in de machinekamer. De hoeveelheid huishoudelijk afval wordt in de eerste plaats bepaald door het aantal personen aan boord. De mate van gescheiden inzameling hangt af van de bereidwilligheid van de binnenschipper. De productie van afval van de lading verschilt sterk naargelang het schip wel dan niet is ingezet in de “dedicated” vaart (ook nog eenheidstransport genoemd) en de ter zake gevoerde politiek van de verladers.

In de tankvaart worden vaak problemen ondervonden met de afgifte van de in het ruim achterblijvende gassen. In afwachting van de volledige omzetting in nationaal recht van de Europese richtlijn met betrekking tot de ontgassing in de atmosfeer van benzineresten (de zogenaamde “vluchtige koolwaterstofverbindingen”)³³⁷, heeft de CCR de wens van de Verdragspartijen herhaald dergelijke emissies als gevolg van het vervoer zo veel als mogelijk terug te dringen. Zij nam kennis van een gemeenschappelijke verklaring van de organisaties van het betrokken bedrijfsleven betreffende de vrijwillige beperking van de uitstoot van koolwaterstoffen in de tankvaart. Door middel van deze verklaring stellen deze organisaties - die de olie-industrie, de tankopslagbedrijven en de binnenvaart vertegenwoordigen - een procedure voor die ontgassing na een ladingwisseling moet helpen voorkomen. Deze procedure wordt toegepast bij een vijftiental producten, die samen het overgrote deel van de markt voor olieproducten omvatten. De CCR zet haar werkzaamheden op dit vlak voort en richt zich met name op de invoering van een internationaal geharmoniseerde regeling. In afwachting daarvan wordt de Lidstaten verzocht voor voldoende ontgassingmogelijkheden te zorgen.

Na enige jaren van intensieve arbeid, heeft de Centrale Commissie in het Reglement van Onderzoek van Schepen op de Rijn (ROSR) bepalingen opgenomen met betrekking tot de uitstoot van uitlaatgassen van de dieselmotoren die in de Rijnvaart worden gebruikt. In het kader van een eerste fase worden met deze bepalingen grenswaarden voor de uitstoot van koolmonoxide, kooldioxide, stikstofoxiden en deeltjes voor nieuwe dieselmotoren gegeven. De bepalingen bevatten verder een typegoedkeuring voor motoren die aan de voorschriften voldoen, alsmede procedurevoorschriften voor de installatie. Met deze voorschriften, die vanaf 01.01.2002 in eerste instantie voor nieuwe motoren van kracht worden, worden voor de

³³⁷ Richtlijn 94/63/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzinestations, *P.B.L.*, 31 december 1994, afl. 365, 24

eerste keer voorschriften met betrekking tot de uitstoot van uitlaatgassen voor de Europese binnenvaart ingevoerd. Het is voorzien op middellange termijn ook overeenkomstige voorschriften voor bestaande motoren in te voeren. De voorgeschreven grenswaarden met betrekking tot CO, CH, NO_x en roetdeeltjes zullen worden gebaseerd op een Richtlijn van de Europese Unie voor mobiele werktuigen, niet zijnde wegvoertuigen en op de emissienormen van de zeevaart. Ook de toelatings- en onderzoeksprocedures voor scheepsdiesels in de binnenvaart zullen op deze Richtlijn en de bepalingen van de zeevaart worden gebaseerd. Het betreft met name de Richtlijn 97/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1997 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines³³⁸.

Ingevolge Artikel 3 van het Scheepsafvalstoffenverdrag is het verboden scheepsafval en delen van de lading vanaf schepen in de vaarwegen te brengen of te lozen. Op dit *principieel lozingsverbod* zijn echter uitzonderingen toegestaan die in overeenstemming moeten zijn met de Uitvoeringsregeling.

In het Scheepsafvalstoffenverdrag werd eveneens een *algemene zorgplicht* ingeschreven, volgens dewelke de schipper, de overige bemanning en andere personen aan boord, de verlader, de vervoerder, de ladingontvanger, de exploitanten van overslaginstallaties, alsmede de exploitanten van ontvangstinrichtingen de door de omstandigheden vereiste zorgvuldigheid moeten betrachten om de verontreiniging van de vaarwegen te voorkomen, de hoeveelheid scheepsafval zo gering mogelijk te houden en vermenging van verschillende afvalsoorten zo veel mogelijk te voorkomen (art. 11 Verdrag). De verplichtingen voor de schipper, de ladingontvanger (en daarmee samenhangend, de verlader of exploitant van de overslaginstallatie), de ontvangstinrichtingen en de Lidstaten verschillen naargelang de afvalsoort. De verplichtingen met betrekking tot de verzameling, afgifte en inname van afval van de lading gelden niet voor het laden en lossen door zeeschepen in zeehavens aan zeetoegangswegen (art. 5.03 Uitvoeringsregeling)

De schipper kan zijn scheepsafval onder de in de Uitvoeringsregeling opgenomen voorwaarden afgeven aan de ontvangstinrichtingen van elke Verdragsluitende Staat, doch dient de in de Uitvoeringsregeling opgenomen verplichtingen na te komen. Indien de schipper niet verantwoordelijk kan worden gesteld, kunnen achtereenvolgens de vervoerder, de exploitant van het schip of de scheepseigenaar voor het niet-nakomen van de verplichtingen van het Verdrag verantwoordelijk worden gesteld (Artikel 12 Verdrag).

Olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval mag door de schipper onder geen beding in de vaarweg worden gebracht of geloosd (art. 2.01, eerste lid Uitvoeringsregeling). Bovendien moet het olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval aan boord gescheiden worden verzameld in

³³⁸ *P.B.L.*, 27 februari 1998, afl. 365

de daarvoor bestemde verzamelreservoirs en moet het bilgewater in de bilges van de machinekamer worden verzameld. De verzamelreservoirs moeten aan boord zó worden opgeslagen dat daaruit lekkende stoffen gemakkelijk en tijdig kunnen worden opgemerkt en het lekken kan worden gestopt. Het is verboden los aan dek staande verzamelreservoirs te gebruiken voor de opslag van afgewerkte olie, afval aan boord te verbranden en olie- of vethoudende dan wel emulgerende reinigingsmiddelen in de bilges van de machinekamer te brengen, behalve als deze reinigingsmiddelen de verwerking van het bilgewater door de ontvangstinrichtingen niet bemoeilijken (art. 2.2 Uitvoeringsregeling). Olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval moet tegen ontvangstbewijs op regelmatige tussenpozen (afhankelijk van de staat en het gebruik van schip) worden afgegeven aan een ontvangstinrichting. Het ontvangstbewijs bestaat uit een aantekening door de ontvangstinrichting in een geldig olie-afgifteboekje, dat elk gemotoriseerd schip, dat gasolie gebruikt, aan boord moet bewaren. Zeeschepen die beschikken over een oliejournaal ingevolge het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL 73/78) zijn vrijgesteld van de verplichting tot het voeren van een olie-afgifteboekje (art. 2.03 Uitvoeringsregeling).

Wat het *overig scheepsbedrijfsafval* betreft, mogen noch huisvuil, slops, zuiveringsslib of klein gevaarlijk afval (KGA) in de vaarweg worden gebracht of geloosd (art. 9.01, lid 1 Uitvoeringsregeling). De schipper dient ervoor te zorgen dat voornoemd afval gescheiden wordt ingezameld en afgegeven. Huisvuil dient, indien mogelijk, te worden gescheiden naar de categorieën glas, papier, overige te hergebruiken stoffen en restafval. Dit scheepsbedrijfsafval mag aan boord niet worden verbrand (art. 9.03 lid 1 en 3 Uitvoeringsregeling). Huishoudelijk afvalwater mag volgens het Verdrag wel worden geloosd (art. 3.01, lid 3 Uitvoeringsregeling), behalve door hotelschepen met meer dan 50 slaappleatsen of door andere passagiersschepen, die toegelaten zijn voor het vervoer van meer dan 50 passagiers.

Afval van de lading, of delen van de lading mogen in principe niet in de vaarweg worden gebracht (art 3.01, lid 1 Uitvoeringsregeling). In het Verdrag wordt echter een belangrijke uitzondering ingeschreven ten aanzien van waswater met ladingrestanten van stoffen: zij mogen naargelang de aard van de goederen in bepaalde gevallen wél in de vaarweg of in de riolering (via een ontvangstinrichting) worden geloosd indien voorafgaandelijk is voldaan aan de in het Verdrag opgenomen losstandaarden. Deze verschillen naargelang de aard van de goederen en impliceren het aan het lozen voorafgaand voorhanden zijn van ofwel bezemschone laadruimen of nagelensde ladingtanks, ofwel zuigschone laadruimen.

Bij het nalossen en bij de afgifte en inname van afval van de lading moeten de losstandaarden en de afgifte- en innamevoorschriften eveneens in acht worden genomen (art.6.03, lid 1 Uitvoeringsregeling). Indien het gaat om de lozing of inbrenging van afval van de lading van stoffen die niet zijn vermeld in de Stoffenlijst, beoordeelt de bevoegde nationale autoriteit de geoorloofdheid ervan en stelt een voorlopige losstandaard vast. De Conferentie van Verdragspartijen zal dit voorstel toetsen en eventueel overgaan tot een uitbreiding van de Stoffenlijst (art. 6.03, lid 4 Uitvoeringsregeling). Ieder schip dat binnen het toepassingsgebied

van het Verdrag is gelost, moet een geldige losverklaring aan boord hebben. Deze losverklaring moet ten minste zes maanden na afgifte aan boord - of elders indien het een schip zonder vaste bemanning betreft - worden bewaard (art. 6.03, lid 1 Uitvoeringsregeling).

Indien olie- of vethoudend scheepsbedrijfsafval (art. 2.01, lid 2 Uitvoeringsregeling), overig scheepsbedrijfsafval (art. 9.01, lid 2 Uitvoeringsregeling) of afval van de lading (art. 6.01, lid 3 Uitvoeringsregeling) dreigt vrij te komen, dient de schipper onverwijld de dichtstbijzijnde bevoegde autoriteit te waarschuwen en daarbij de plaats van het voorval, de hoeveelheid en de aard van de stof zo nauwkeurig mogelijk aangeven.

De ladingontvanger is verplicht *restlading, overslagresten en afval van de lading* aan te nemen. Hij kan hiertoe eventueel een derde (i.e. een ontvangstinrichting) machtigen (art. 13 Verdrag). Hierbij moeten de restlading en mogelijke overslagresten zoveel als mogelijk aan de lading worden toegevoegd (art. 7.03, lid 1 en 3 Uitvoeringsregeling) en restlading met behulp van de daartoe geschikte middelen (bv. bezems, veegmachines, afzuiging, nalenssysteem) uit de laadruimen, ladingtanks en leidingsystemen worden verwijderd waarbij aan de vereiste losstandaard 'bezemschoon', 'veegschoon' of 'nagelensd' moet zijn voldaan en de afgifte- en innamevoorschriften uit het Verdrag worden nageleefd (art. 7.04, lid 1 en 3 Uitvoeringsregeling). Het waswater hiervan moet worden aangenomen, dan wel worden toegewezen aan een ontvangstinrichting die zich in de nabijheid van de overslaginstallatie of langs de weg naar de volgende door het schip aan te lopen overslaginstallatie bevindt (art. 7.05 Uitvoeringsregeling). Verpakkings- en stuw materiaal moet eveneens worden verwijderd. Deze regeling is niet van toepassing op laadruimen of ladingtanks van schepen die eenheidstransporten uitvoeren (art. 7.04, lid 3 Uitvoeringsregeling). De ladingontvanger (of indien deze het waswater niet zelf aanneemt, de ontvangstinrichting) moet het lossen, nalossen, eventueel wassen van laadruimen en ladingtanks en de inname van het afval van de lading bevestigen in de losverklaring (art. 7.01 Uitvoeringsregeling). Het schip mag zijn reis pas verder zetten indien na het laden alle overslagresten zijn verwijderd of de schipper na het lossen in de losverklaring heeft bevestigd dat restlading en overslagresten zijn overgenomen (art. 3.03, lid 3 en 4 Uitvoeringsregeling). Indien laadruimen of ladingtanks werden gewassen en het waswater volgens de Stoffenlijst van Aanhangel III niet in de vaarweg mag worden geloosd, mag het schip zijn reis pas verder zetten nadat de schipper in de losverklaring heeft bevestigd dat het waswater is overgenomen of hem een ontvangstinrichting is toegewezen (art. 6.03, lid 5 Uitvoeringsregeling).

De vervoerder dient het schip met een zodanige losstandaard ter beschikking te stellen aan de verlader dat de lading onbelemmerd vervoerd en afgeleverd kan worden. Dit is in de regel het geval met een losstandaard 'bezemschoon laadruim' of 'nagelensde ladingtank', doch eventueel kan vooraf een hogere losstandaard of beschikbaarstelling na wassen worden overeenkomen (art. 7.03, lid 2 Uitvoeringsregeling). Bij aanvang van het laden wordt het schip geacht door de vervoerder ter beschikking te zijn gesteld overeenkomstig deze eisen (art. 7.02 Uitvoeringsregeling).

Indien de verlader of de ladingontvanger bij het laden of het lossen van het schip gebruik maakt van een overslaginstallatie gaan de rechten en plichten van de verlader of de ladingontvanger over op de exploitant van de overslaginstallatie (art. 7.08 Uitvoeringsregeling).

De ontvangstinrichtingen zijn verplicht het scheepsafval overeenkomstig de in het Verdrag vastgelegde procedure aan te nemen (art. 4, lid 3 Verdrag). De exploitanten van ontvangstinrichtingen tekenen de afgifte van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval door een schip aan in het olie-afgifteboekje (art. 10.01 Uitvoeringsregeling) en leveren eveneens een verklaring inzake de afgifte van slops volgens de nationale voorschriften (art. 10.01, lid 2 Uitvoeringsregeling). Zij zorgen er tevens voor dat huisvuil, slops, zuiveringsslib en KGA gescheiden kan worden afgegeven (art. 10.01, lid 1 Uitvoeringsregeling).

De Lidstaten moeten erop toezien dat het principieel lozingsverbod wordt nageleefd (art. 3, lid 2 Verdrag). Om de doelstellingen van het Verdrag te bereiken moeten zij langs de vaarwegen een voldoende dicht net van ontvangstinrichtingen inrichten of laten inrichten en dit net internationaal afstemmen (art. 4, lid 1 Verdrag). Zij zien er eveneens toe dat de ontvangstinrichtingen hun verplichtingen tot inname van scheepsafval nakomen (art. 4, lid 4 Verdrag). Voor de inzameling en afgifte van scheepsafval moet een uniforme procedure worden ingericht, waarbij voor de afgifte van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval, waaronder bilgewater, en afval van de lading een bewijsstuk wordt afgeleverd (art. 4, lid 2 Verdrag). De Lidstaten zijn verplicht ontvangstinrichtingen voor huisvuil ter beschikking te stellen of ter beschikking te laten stellen bij de overslaginstallaties of in havens, aan de aanlegplaatsen voor passagiersschepen voor de daar aanleggende passagiersschepen en bij bepaalde ligplaatsen en sluizen voor de doorgaande scheepvaart (art. 8.02, lid 1 Uitvoeringsregeling). Er moeten eveneens ontvangstinrichtingen voor huishoudelijk afvalwater worden ingericht bij bepaalde als vaste of voor overnachting dienende ligplaatsen van hotelschepen met meer dan 50 slaapplekken en passagiersschepen die toegelaten zijn voor het vervoer van meer dan 50 passagiers (art. 8.02, lid 3 Uitvoeringsregeling). Zij verplichten zich er eveneens toe binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag in de havens ontvangstinrichtingen voor slops en KGA in te richten of te laten inrichten en infrastructurele en andere voorzieningen voor de afgifte en inname van restlading, overslagresten, ladingrestanten en waswater tot stand te brengen (art. 5.02 Uitvoeringsregeling).

De Lidstaten zijn verder verantwoordelijk voor de introductie van een uniforme financieringswijze voor de inname en verwijdering van scheepsafval (art. 5 Verdrag). De financiering van de inname en verwijdering van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval gebeurt door middel van een verwijderingsbijdrage, die wordt geheven op gemotoriseerde binnenschepen die gasolie gebruiken, met uitzondering van zeeschepen (art. 6, lid 1 Verdrag). De verwijderingsbijdrage wordt betaald door middel van zegels die worden aangeschaft bij een door de Lidstaat aangewezen Nationaal Instituut. De zegels worden door het Internationaal Verevenings- en Coördinatieorgaan uitgegeven (art. 3.02, lid 1 Uitvoeringsregeling). Telkens een schipper bunkert, geeft hij een met de te betrekken

hoeveelheid gasolie overeenkomende hoeveelheid zegels af aan het bunkerbedrijf (art. 3.01, lid 3 Uitvoeringsregeling). Het bunkerbedrijf maakt een bunkerverklaring op (waarvan de schipper een afschrift ontvangt dat hij ten minste zes maanden aan boord moet bewaren) (art.3.03, lid 1 Uitvoeringsregeling) en ontwaardt bij elke levering het aantal zegels dat overeenkomt met de waarde van de met de geleverde hoeveelheid gasolie overeenkomende verwijderingsbijdrage (art.3.01, lid 1 Uitvoeringsregeling). Het bunkerbedrijf dient elk kwartaal - tegen overlegging van zegels - de geleverde hoeveelheid gasolie aan het Nationaal Instituut te melden (art. 3.01, lid 5 Uitvoeringsregeling). De betaling van de verwijderingsbijdrage geeft recht op afgifte van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval aan de door de nationale instituten aangewezen ontvangstinrichtingen (art. 6, lid 3 Verdrag).

De hoogte van de verwijderingsbijdrage is in alle Verdragstaten gelijk en wordt vastgesteld op basis van de som van de inname- en verwijderingskosten, na aftrek van de eventuele opbrengsten van de verwerking van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval en van de geleverde hoeveelheid gasolie (art. 6, lid 1 Verdrag). De aldus gecollecteerde verwijderingsbijdrage mag uitsluitend worden bestemd voor de financiering van de inname en verwijdering van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval (art.6, lid 1 Verdrag), zodat deze bijdrage steeds het karakter van een retributie blijft behouden en niet als een loutere heffing of een belasting kan worden bestempeld. Op die manier wordt vermeden dat het beginsel van douane- en belastingvrijdom in de Rijnsoeverstaten en in België, zoals neergelegd in de Overeenkomst van 16 mei 1952 betreffende douane- en belastingvrijdom voor de in de Rijnvaart als boordvoorraad verbruikte gasolie, wordt geschonden.

Het door de Lidstaat aangewezen of opgericht Nationaal Instituut is verantwoordelijk voor de organisatie van het uniforme financieringssysteem. Voor de financiële verevening tussen de verschillende Nationale Instituten van de Lidstaten wordt een Internationaal Verevenings- en Coördinatieorgaan opgericht (art. 10 Verdrag). Dit orgaan evalueert het voorhanden zijnde net van ontvangstinrichtingen, het financieringssysteem voor olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval en de hoogte van de verwijderingsbijdrage. Op de procedure van financiële verevening tussen de Lidstaten wordt hier niet verder ingegaan (art. 4.01 tot 4.04 Uitvoeringsregeling).

In havens, overslagplaatsen alsmede bij ligplaatsen en sluizen worden voor de inname en verwijdering van huishoudelijk afval geen aparte heffingen geheven (art. 7, lid 1 Verdrag). De Lidstaten treffen een uniforme financieringsregeling voor de afgifte van Klein Gevaarlijk Afval waarbij de kosten - ongeacht of KGA effectief werd afgegeven - ofwel in de haven- of liggelden worden begrepen, ofwel op een andere manier aan het schip worden opgelegd (art. 7, lid 2 Verdrag). De kosten voor de inname van slops kunnen aan de schipper afzonderlijk in rekening worden gebracht (art. 7, lid 4 Verdrag). De kosten voor de inname van huishoudelijk afvalwater, zuiveringsslib, huisvuil en KGA afkomstig van passagiersschepen kunnen eveneens afzonderlijk in rekening worden gebracht (art. 7, lid 3 Verdrag).

De verlader of de ladingontvanger draagt de kosten voor het nalossen en het wassen van het schip, alsmede voor de inname en verwijdering van afval van de lading (art. 8, lid 1 Verdrag). Indien het schip vóór het laden niet voldoet aan de voorgeschreven losstandaard en de verlader of ladingontvanger van het vorige transport zijn verplichtingen niet is nagekomen, draagt de vervoerder de kosten hiervan (art. 8, lid 2 Verdrag). Indien de ladingontvanger of de verlader het schip na de overeengekomen lostijd of de overeengekomen ligdagen, echter niet overeenkomstig de in het Scheepsafvalstoffenverdrag opgenomen bepalingen heeft opgeleverd, kan de vervoerder het schip in de voorgeschreven toestand brengen of laten brengen. De kosten hiervoor, met inbegrip van de daardoor ontstane liggelden komen ten laste van de ladingontvanger of de verlader, voor zover deze niet op een toerekenbare tekortkoming van de vervoerder terug te voeren zijn (art. 7.04, lid 4 Uitvoeringsregeling). De verlader en de ladingontvanger kunnen onderling een van het Verdrag afwijkende verdeling van hun verplichtingen overeenkomen, indien dit geen (nefaste) gevolgen heeft voor de vervoerder (art. 7.07 Uitvoeringsregeling).

2.3.2.1.2. Omzetting van het Scheepsafvalstoffenverdrag in Belgische wetgeving

Het Scheepsafvalstoffenverdrag is door België nog niet geratificeerd, doch hiervoor worden momenteel de nodige stappen ondernomen. Omwille van het bestaande lozingsverbod dient bij de ratificatie van het Verdrag ruime aandacht te worden besteed aan een mogelijke wijziging van de interne wetgeving of van het beleid inzake de aflevering van milieuvergunningen. Er kan door België bezwaarlijk een voorbehoud worden gemaakt bij het Scheepsafvalstoffenverdrag inzake de in het verdrag geschreven uitzonderingen op het in het Vlaamse Gewest geldende lozingsverbod, aangezien zulks raakt aan het object en het doel van het verdrag³³⁹. Op het internationaal niveau dient eveneens aandacht te worden besteed aan de invulling in de praktijk van de financiële verevening tussen de Nationale Instituten van de Lidstaten. Het dient opgemerkt dat langs de Vlaamse waterwegen nu reeds een zeer dicht net van ontvangstfaciliteiten is uitgebouwd, waarin huishoudelijk scheepsafval gratis kan worden afgegeven door binnenschippers van alle nationaliteiten. Oliehoudende afvalstoffen en huishoudelijk afval van de binnenvaart kunnen in de Vlaamse havens gratis worden afgegeven, alsook onder andere aan de sluis van Evergem.

2.3.2.1.3. Scheepsafvalstoffenverdrag versus Vlaamse wetgeving

In de Belgische wetgeving is het lozen van afvalstoffen in de oppervlaktewateren principieel verboden. Dit verbod kan onder andere worden teruggevonden in het artikel 91, derde lid van het Algemeen Scheepvaartreglement, dat stelt: *“Het is verboden in het bed van de waterweg, in de grachten of greppels die er van afhangen, iets te werpen, te laten vlotten of aflopen dat*

³³⁹ Artikel 19 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

den bodem zou kunnen verhogen, de scheepvaart belemmeren, den vrijen waterafvoer hinderen of het water bederven”. Ook in het artikel 2 van de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging werd een algemene verbodsbepaling ingeschreven: *“Het is verboden voorwerpen of stoffen in de openbare oppervlaktewateren of in de riolen te werpen, er verontreinigende vloeistoffen in te lozen of er gassen in te brengen, behoudens de lozing van afvalwaters die lozingsvergunning hebben gekregen. (...) Het is verboden vaste of vloeibare stoffen te deponeren op een plaats, waar ze door een natuurlijk verschijnsel in het water kunnen terechtkomen. Het is verboden in de openbare oppervlaktewateren, in de openbare riolen of in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater, vast afval te brengen die een voorafgaande mechanische maling heeft ondergaan, of water te lozen dat zulke stoffen bevat.”*

In Vlaanderen worden vergunningen voor het lozen van afvalwater, huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater afgeleverd op basis van het Milieuvergunningdecreet, VLAREM I en VLAREM II. Hierbij stelt zich het probleem dat de in het Scheepsafvalstoffenverdrag opgenomen losstandaarden en afgifte-/innamevoorschriften met betrekking tot het geoorloofd lozen van waswater-, regen- en ballastwater met ladingrestanten zijn op bepaalde punten strijdig zijn met de in de Vlaamse regelgeving vervatte verplichtingen.

Er bestaat enige discussie over de vraag of het lozen van afvalwater door binnenschepen (i) onder het toepassingsgebied van de milieuvoorwaarden voor niet-ingedeelde inrichtingen moeten worden gebracht (nu binnenschepen op zich niet expliciet voorkomen in de Indelingslijst van VLAREM I), *dan wel* (ii) of zij onder het toepassingsgebied van de milieuvoorwaarden voor ingedeelde inrichtingen vallen (waarbij het lozen van afvalwater moet worden beschouwd als een handeling zoals bedoeld in de rubrieken 3.1, 3.2 of 3.4 van VLAREM I, Bijlage I). Dit is van belang om te weten welke voorwaarden hierop van toepassing zijn. Om de vergunningsplicht te beoordelen moet het inbrengen van verontreinigende stoffen in het oppervlaktewater worden beschouwd als de activiteit die de onderwerping aan VLAREM doet ontstaan, ongeacht de vraag hoe de afvalwaterlozing tot stand is gekomen of waarvan zij afkomstig is. ‘Handelingen’ zouden overeenkomstig artikel 1, 4° VLAREM I moeten worden beschouwd als ‘inrichtingen’ die op de indelingslijst kunnen voorkomen en aldus ‘ingedeelde inrichtingen’ zijn.

Op basis van voorgaande is de lozing van huishoudelijk afvalwater afkomstig van binnenschepen te beschouwen als een meldingsplichtige inrichting (rubriek 3.2) in VLAREM I. Op deze lozing zijn de voorwaarden van artikel 4.2.7.1.1. van VLAREM II met betrekking tot de lozing van huishoudelijk afvalwater in de gewone oppervlaktewateren of in de kunstmatige afvoerwegen voor hemelwater van toepassing. Uit analyse van de bepalingen blijkt dat Artikel 9.01, derde lid van het Scheepsafvalstoffenverdrag minder streng is dan VLAREM.

De in artikel 6.01, tweede lid van het Verdrag ingeschreven voorwaardelijke toelating voor het lozen van waswater met ladingrestanten lijken in VLAREM exclusief voorbehouden aan

de vergunde inrichtingen voor de opslag en reiniging van recipiënten (rubriek 2.2.6. VLAREM I). Deze rubriek is zeer omvattend, zodat ook de ruimten waarin goederen werden vervoerd waarvan de waswaters volgens het Verdrag in de waterweg mogen worden geloosd, volgens VLAREM in een vergunde installatie moeten worden gereinigd. Ook hier bestaat bijgevolg een conflict tussen het Scheepsafvalstoffenverdrag en VLAREM.

Het lozen van bedrijfsafvalwater kan worden beschouwd als een handeling bedoeld in rubriek 3.1 en 3.4 VLAREM I, Bijlage I. In het artikel 2.01, derde lid van het Scheepsafvalstoffenverdrag wordt een afwijking van het lozingsverbod voor olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval voorzien voor toegelaten bilgeboden voor het van olie gescheiden water. De activiteit van dergelijke bilgeboden zou kunnen vallen onder het Besluit van 1 februari 1995 betreffende de ophaling en het vervoer van afvalstoffen, wat niet bij de hinderlijke inrichtingen is onder te brengen. Het Verdrag maakt het lozen van dit water ondergeschikt aan het naleven van lozingsnormen, zijnde het maximale restoliegehalte in het afgescheiden water moet constant en zonder voorafgaande verdunning voldoen aan de nationale voorschriften. In Vlaanderen zijn dit de normen van VLAREM II voor het lozen van bedrijfsafvalwater in oppervlaktewateren. Voor wat de lozing van regenwater en ballastwater betreft is het zo dat regenwater dat niet met verontreinigende stoffen in aanraking is geweest, niet het voorwerp moet uitmaken van een vergunning. Met betrekking tot deze twee groepen van scheepsafvalstoffen bestaat er bijgevolg geen conflict tussen het Verdrag en VLAREM. Het is echter de vraag of ballastwater niet in aanraking is geweest met olie- en vethoudende middelen.

2.3.2.2. Europese Richtlijnen

Momenteel zijn er geen Europese richtlijnen die specifiek betrekking hebben op de inzameling van afvalstoffen gegenereerd door de binnenvaart.

2.3.2.3. Praktische problemen : mogelijke knelpunten :

Uit de bespreking van deze problematiek met de Vlaamse zeehavens, zijn geen opmerkingen naar boven gebracht door de havens.

De knelpunten situeren zich aldus enkel op het gebied van de verhouding tussen het Scheepsafvalstoffenverdrag en de Belgische wetgeving, zoals hierboven uitvoerig toegelicht.

2.3.3. Anti-vuilverven met TBT

2.3.3.1. Multilaterale verdragen

In dit verband dienen twee belangrijke instrumenten vermeld te worden. Enerzijds is er de Resolutie A.895(21) van de IMO van 15 november 1999, en anderzijds de Internationale Conventie met betrekking tot de controle op het gebruik van anti-vuilverven op schepen van 5 oktober 2001. Deze Internationale Conventie is evenwel **nog niet van kracht**. Vanuit de Europese Unie is wel opgeroepen aan de lidstaten om deze zo snel mogelijk te bekrachtigen.

Conform de Resolutie A.895(21) mogen anti-vuilverven met TBT niet meer gebruikt worden op schepen vanaf 1 januari 2003 en mogen vanaf 1 januari 2008 geen anti-vuilverven met TBT meer voorkomen op schepen. Dit uitfaseringsschema is eveneens vastgelegd in de Internationale Conventie.

Gelet op het feit dat deze Internationale Conventie met betrekking tot de controle op het gebruik van anti-vuilverven op schepen nog niet van kracht is, zal deze in het kader van deze studie niet verder besproken worden.

2.3.3.2. Europese Richtlijnen en Verordeningen

2.3.3.2.1. Europese Richtlijnen

De eerste Richtlijn die handelt over het gebruik van anti-vuilverven met TBT is Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976³⁴⁰ betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten. Deze richtlijn werd op haar beurt gewijzigd door de Richtlijn 89/677/EEG van 21 december 1989³⁴¹, Richtlijn 1999/51/EG van 26 mei 1999³⁴² en Richtlijn 2002/62/EG van 9 juli 2002³⁴³. Deze laatste Richtlijn is eigenlijk een omzetting van de Internationale conventie m.b.t. tot de controle op het gebruik van anti-vuilverven op schepen opgemaakt te Londen op 5 oktober 2001.

De eerste beperkingen op het gebruik van anti-vuilverven met TBT werden opgelegd door de Richtlijn 89/677/EG van 21 december 1989. Deze Richtlijn diende omgezet te worden tegen uiterlijk 21 juni 1991 doch werd slechts in Belgische wetgeving omgezet door het Koninklijk Besluit van 5 november 1991³⁴⁴. Ook deze Richtlijn werd aldus te laat omgezet door de

³⁴⁰ *P.B.L.*, 27 september 1976, afl. 262, 201

³⁴¹ *P.B.L.*, 10 december 1982, afl. 350, 34

³⁴² *P.B. L.*, 7 april 1999, afl. 91, 10

³⁴³ *P.B. L.*, 1 augustus 2002, afl. 203, 64

³⁴⁴ *B.S.*, 19 december 1991

Belgische overheid. De Richtlijn voerde een verbod in op het gebruik van anti-vuilverven met organische tinverbindingen voor scheepsrompen van minder dan 25 meter (art. 21).

De Richtlijn 1999/51/EG van 26 mei 1999 voerde geen wezenlijke veranderingen in wat betreft de schepen waarvoor een verbod gold voor het gebruik van anti-vuilverven met TBT. Wel werd het verbod uitgebreid naar alle schepen met een willekeurige lengte die voornamelijk op binnenwateren en meren worden gebruikt.

Het verbod op het gebruik van anti-vuilverven met TBT werd nog uitgebreid door de Richtlijn 2002/62/EG van 9 juli 2002. Conform deze Richtlijn mogen anti-vuilverven met TBT niet meer gebruikt worden op alle vaartuigen, ongeacht hun lengte, bedoeld voor gebruik op volle zee, in kustgebieden, in estuaria, op binnenwateren of op meren.

2.3.3.2.2. Omzetting van de Richtlijn 89/677/EG in Belgische wetgeving

De Richtlijn 89/677/EG van 21 december 1989 die voor het eerst een verbod op het gebruik van antivuilverven met TBT invoerde, werd in België omgezet door het Koninklijk Besluit van 25 februari 1996³⁴⁵ tot beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten. Dit Koninklijk Besluit voerde een verbod in voor het gebruik van anti-vuilverven met TBT voor schepen met een lengte van minder dan 25 meter en voor schepen met een willekeurige lengte die voornamelijk op binnenwateren en meren worden gebruikt.

De Richtlijn 2002/62/EG werd omgezet in Belgische wetgeving door het KB van 25 oktober 2002³⁴⁶, dat eveneens een verbod invoerde voor het gebruik van anti-vuilverven met TBT voor alle vaartuigen, ongeacht hun lengte, bedoeld voor gebruik op volle zee, in kustgebieden, in estuaria, op binnenwateren of op meren.

De Richtlijnen met betrekking tot het gebruik van anti-vuilverven met TBT werden aldus inhoudelijk correct omgezet in Belgische wetgeving.

Alhoewel deze Richtlijnen niet direct verplichtingen opleggen aan de zeehavens, zijn deze Richtlijnen voornamelijk van belang voor wat betreft de gevolgen van het gebruik van anti-vuilverven met TBT door de schepen die de havens aandoen. Wel dient vermeld te worden dat de toegang van schepen met TBT verf niet kan ontzegd worden op basis van de richtlijnen.

³⁴⁵ B.S., 11 april 1996

³⁴⁶ B.S., 1 november 2002

2.3.3.2.3. De Europese Verordening

Gelet op de Internationale Conventie met betrekking tot de controle op het gebruik van anti-vuilverven op schepen, heeft de Europese Unie op 14 april 2003 de Verordening nr. 782/2003 uitgevaardigd houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen.³⁴⁷

Het doel van deze Verordening is het beperken of wegnemen van schadelijke gevolgen voor het mariene milieu en de volksgezondheid van organische tinverbindingen die fungeren als actieve biociden in aangroeiwerende systemen gebruikt op schepen die de vlag voeren of onder het gezag opereren van een lidstaat, alsook op schepen die, ongeacht de vlag die zij voeren, naar en van havens in de lidstaten varen art. 1).

Deze Verordening is van toepassing op schepen die de vlag van een lidstaat voeren alsmede op schepen die niet de vlag van een lidstaat voeren maar onder het gezag lidstaat opereren alsmede schepen die een haven of een offshore terminal van een lidstaat aandoen doch niet beantwoorden aan de twee vorige criteria.

De Verordening is evenwel niet toepasselijk op oorlogsschepen, marine hulpschepen van de marine en andere schepen in eigendom of onder beheer van een staat die uitsluitend voor een niet-commerciële overheidsdienst worden gebruikt (art. 3(2)).

Overeenkomstig artikel 4 van de Verordening mogen met ingang van 1 juli 2003 mogen organische tinverbindingen die fungeren als biociden in aangroeiwerende systemen niet of niet meer op schepen gebruikt worden. Deze bepaling geldt voorlopig enkel voor schepen die de vlag van een lidstaat voeren alsmede op schepen die niet de vlag van een lidstaat voeren maar onder het gezag lidstaat opereren. Voor de andere schepen geldt een interim-periode die loopt vanaf de inwerkingtreding van de Verordening (dag van publicatie) tot de datum van in werkingtreding van de Internationale Conventie over het gebruik van anti-vuilverven.

In artikel 5 van de Verordening wordt een verbod opgelegd op de aanwezigheid van anti-vuilverven. Conform deze bepaling mogen op de romp of de externe delen en oppervlakken van schepen die met ingang van 1 juli 2003 gerechtigd zijn de vlag van een lidstaat te voeren, en waarvan het aangroeiwerend systeem na bovengenoemde datum is aangebracht, gewijzigd of vervangen, geen organische tinverbindingen die fungeren als biociden in het aangroeiwerende systeem voorkomen, tenzij daarop een toplaag is aangebracht die voorkomt dat deze verbindingen vrijkomen uit het onderliggende niet-conforme aangroeiwerende systeem.

Vanaf 1 januari 2008 mogen op de romp of de externe delen en oppervlakken van zowel de schepen die de vlag van een lidstaat voeren of onder het gezag van een lidstaat opereren alsmede op schepen die een haven of offshore terminal van een lidstaat aandoen, geen

³⁴⁷ *P.B.L.*, 9 mei 2003, afl. 115, 1

organische tinverbindingen die fungeren als biociden in het aangroeiwerende systeem voorkomen, tenzij daarop een toplaag is aangebracht die voorkomt dat dergelijke verbindingen vrijkomen uit het onderliggende niet-conforme aangroeiwerende systeem. Dit verbod is niet van toepassing op vaste en drijvende platforms, FSU's³⁴⁸ en FPSO's³⁴⁹ die vóór 1 juli 2003 zijn gebouwd en niet op of na die datum in het droogdok zijn geweest.

Overeenkomstig de bepalingen van artikel 6 worden de schepen aan een keuring onderworpen en wordt hen ook een zogenaamd AFS-certificaat afgeleverd.³⁵⁰ Tevens voorziet artikel 7 een controlemechanisme in het kader van de havenstaatcontrole.

Deze Verordening is uiteraard rechtstreeks van toepassing en dient dus niet omgezet te worden in Belgische wetgeving. Mogelijk zullen er wel aanpassingen komen aan de Koninklijke Besluiten die dienaangaande van kracht zijn en aan de Koninklijke Besluiten met betrekking tot de Havenstaatcontrole.

2.3.3.3. Juridisch-technische analyse :

Bij de analyse van de Belgische wetgeving in uitvoering van de thans geldende Richtlijnen dienen we vast te stellen dat deze Richtlijnen op een correcte manier zijn omgezet in Belgische wetgeving.

Op dit vlak doen zich aldus geen problemen voor.

De problemen met betrekking tot het gebruik van anti-vuilverven met TBT situeren zich dan ook voornamelijk op praktisch gebied, zoals verder zal worden aangeduid in hoofdstuk 2.5.

2.3.4. Scheepvaart en afvaltransporten

2.3.4.1. Multilaterale verdragen

2.3.4.1.1. Het Verdrag van Bazel

Het belangrijkste verdrag met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen is het Verdrag Van Bazel van 22 maart 1989, dat van kracht werd op 5 mei 1992.³⁵¹

³⁴⁸ FSU = floating storage units – drijvende opslageenheden

³⁴⁹ FPSO = floating production storage and off-loading units – drijvende productie-, opslag- en verladingseenheden

³⁵⁰ AFS = anti fouling system – anti-vuilverf

³⁵¹ MAES, F., in DEKETELAERE, K., (ed), *o.c.*, 218

Gelet op de omvang het Verdrag zullen enkel de meest relevante artikels besproken worden.

Het doel van het Verdrag is de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen verminderen, het afval verwerken zo dicht mogelijk bij de bron en de productie van gevaarlijk afval verminderen, zowel in termen van hoeveelheid als in termen van gevaarlijkheid. Een definitie van het begrip afvalstoffen wordt gegeven in art.2 (1) : het gaat met name om : *stoffen of voorwerpen die worden verwijderd of die bestemd zijn om te worden verwijderd of die krachtens de bepalingen van de nationale wetgeving verwijderd dienen te worden.*

Het Verdrag is evenwel niet van toepassing op radioactief afval (art. 1(3)) en op afval afkomstig van de gewone exploitatie van een schip (art. 1 (4)), waarmee MARPOL 73/78 afvalstromen worden bedoeld. In het Verdrag wordt een onderscheid gemaakt tussen gevaarlijke afvalstoffen, zijnde : *afvalstoffen behorend tot een categorie die is opgenomen in Bijlage I, tenzij zij geen van de in Bijlage III genoemde eigenschappen bezitten en afvalstoffen die in de nationale wetgeving van de Partij van uit-, in- of doorvoer worden omschreven of beschouwd als gevaarlijke afvalstoffen* (art. 1 (1 a-b)) en andere afvalstoffen zijnde *Afvalstoffen behorend tot een categorie die is opgenomen in Bijlage II en die het voorwerp zijn van grensoverschrijdende overbrenging* (art.1 (2)). Vervoer dat geen grensoverschrijdende beweging is, valt niet onder het Verdrag.

Het Verdrag legt een reeks algemene verplichtingen op aan de verdragstaten, welke zijn omschreven in artikel 4. Overeenkomstig artikel 4 (1a) moeten partijen die de invoer van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen voor verwijdering wensen te verbieden, dit mededelen aan de andere verdragspartijen. In zulk geval dienen de andere verdragspartijen de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen naar deze verdragspartijen te verbieden of hun toestemming te weigeren (art. 4 (1b)). Het is tevens verboden afval uit te voeren naar een land dat de invoer heeft verboden of zonder de schriftelijke toestemming van het invoerland indien dit land de invoer van het afval niet heeft verboden (art. 4 (1c)).

Conform artikel 4(2) dient iedere partij de passende maatregelen te nemen om : i) te verzekeren dat de productie van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen binnen die Partij tot een minimum wordt teruggebracht, rekening houdend met maatschappelijke, technologische en economische aspecten; ii) zorg te dragen voor de beschikbaarheid van geschikte verwijderingsinrichtingen voor een milieuhygiënisch verantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, die voor zover mogelijk binnen die Partij zijn gelegen, ongeacht de plaats van verwijdering; iii) te verzekeren dat personen die betrokken zijn bij het beheer van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen binnen die Partij de nodige maatregelen nemen om verontreiniging door gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen ten gevolge van dat beheer te voorkomen en, indien dergelijke verontreiniging optreedt, de gevolgen daarvan voor de gezondheid van de mens en het milieu tot een minimum te beperken; iv) te verzekeren dat de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere

afvalstoffen wordt teruggebracht tot het minimum dat verenigbaar is met een milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig beheer van deze afvalstoffen, en zodanig geschiedt dat de gezondheid van de mens en het milieu worden beschermd tegen de mogelijke nadelige gevolgen van die overbrenging; v) niet toe te staan dat gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen worden uitgevoerd naar Staten of naar groepen Staten behorend tot een organisatie voor economische of politieke integratie, die Partij zijn, in het bijzonder ontwikkelingslanden, indien zij krachtens hun wetgeving iedere invoer hebben verboden, of indien er reden is om aan te nemen dat de desbetreffende afvalstoffen niet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze zullen worden beheerd, volgens criteria die door de Partijen tijdens hun eerste vergadering dienen te worden vastgesteld; vi) te eisen dat gegevens over een voorgenomen grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen aan de betrokken Staten worden verstrekt overeenkomstig Bijlage V-A, zodat de gevolgen van de voorgenomen overbrenging voor de gezondheid van de mens en het milieu duidelijk worden aangegeven; vii) de invoer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen te voorkomen indien zij reden heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen in kwestie niet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze zullen worden beheerd; viii) in activiteiten met andere Partijen en belanghebbende organisaties samen te werken, rechtstreeks en door tussenkomst van het Secretariaat, onder meer in het verspreiden van gegevens over de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, teneinde een milieuhygiënisch verantwoord beheer van deze afvalstoffen te bevorderen en sluikhandel te voorkomen.

Voorst dient iedere verdragspartij passende wettelijke, administratieve en andere maatregelen te nemen om de bepalingen van het Verdrag uit te voeren en op de naleving ervan toe te zien, met inbegrip van maatregelen ter voorkoming en bestraffing van gedrag dat in strijd is met het Verdrag (art. 4 (4)). Verder is het niet toegelaten afval uit te voeren naar een niet-verdragspartij of afval in te voeren afkomstig van een niet-verdragspartij (art. 4 (5)). Nog overeenkomstig het Verdrag mogen de verdragspartijen geen gevaarlijk afval of ander afval, met het oogmerk er zich van te ontdoen, uitvoeren naar een gebied ten zuiden van de 60ste breedtegraad (Antarctica) (art.4 (6)).

De Verdragstaten dienen ook het transport en de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen te verbieden tenzij voor het uitvoeren van dit soort handelingen een vergunning of toestemming is verleend (art. 4(7)). In zulk geval dienen de gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen die bestemd zijn voor grensoverschrijdende overbrenging, worden verpakt, geëtiketteerd en vervoerd in overeenstemming met algemeen aanvaarde en erkende internationale regels en normen op het gebied van verpakking, etikettering en vervoer, en dient rekening gehouden te worden met desbetreffende internationaal erkende gewoonten (art. 4 (7b)). Deze gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen dienen vergezeld te gaan van een vervoersdocument vanaf het punt waar een grensoverschrijdende overbrenging aanvangt tot aan het punt van verwijdering.

Afvalexport is evenwel slechts toegestaan als het uitvoerland niet over de technische capaciteit beschikt of over passende bergingsmogelijkheden om het afval op een voor het

milieu aanvaardbare wijze te behandelen, op voorwaarde dat het invoerland wel over capaciteiten of faciliteiten beschikt of indien het afval wordt gebruikt als ruw materiaal voor de recyclage- en hergebruiksindustrie in het invoerland. (art.4 (9 a-b)).

De procedure van mededeling en kennisgeving bij een grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen tussen de verdragspartijen die staat van uitvoer, staat van invoer of staat van doorvoer zijn, wordt omschreven in artikel 6., waarvan het eerste lid eveneens van toepassing is op de grensoverschrijdende overbrenging vanuit een verdragspartij via staten die geen partij zijn.

Het Verdrag legt voorts ook een verplichting tot wederinvoer op (art. 8) indien de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke of andere afvalstoffen niet kan worden voltooid in overeenstemming met de voorwaarden van het contract.

Belangrijk in dit Verdrag zijn ook de bepalingen met betrekking tot sluikhandel, zoals omschreven in artikel 9. Als sluikhandel wordt aanzien, iedere grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen : i) zonder mededeling overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag aan alle betrokken Staten; of ii) zonder de instemming van een betrokken Staat opgelegd overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag; of iii) met instemming verkregen van de betrokken Staten door vervalsing, door een onjuiste voorstelling van zaken of door fraude; of iv) die niet wezenlijk overeenstemt met de documenten; of v) die leidt tot opzettelijke verwijdering (b.v. storting) van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen in strijd met dit Verdrag en met de algemene beginselen van het internationale recht. Indien de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen, op grond van gedragingen van de uitvoerder of de producent, als sluikhandel wordt beschouwd, draagt de Staat van uitvoer er zorg voor dat de afvalstoffen in kwestie: i) door de uitvoerder of de producent of, indien noodzakelijk, door die Staat zelf, worden teruggebracht naar de Staat van uitvoer, of, indien dit niet mogelijk is, ii) op een andere wijze worden verwijderd in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag en zulks binnen dertig dagen vanaf het tijdstip waarop de Staat van uitvoer op de hoogte is gesteld van de sluikhandel, of binnen een ander tijdvak overeengekomen door de betrokken Staten. In zulk geval draagt de Staat van invoer er zorg voor dat de afvalstoffen in kwestie door de invoerder of de verwijderaar of, indien noodzakelijk, door die Staat zelf, op milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwijderd binnen dertig dagen vanaf het tijdstip waarop de sluikhandel onder de aandacht van de Staat van invoer is gekomen of binnen een ander tijdvak overeengekomen door de betrokken Staten. In gevallen waarin het niet mogelijk is de uitvoerder of de producent dan wel de uitvoerder of de verwijderaar voor de sluikhandel verantwoordelijk te stellen, dienen de betrokken Partijen of andere Partijen, naar gelang van de omstandigheden, er in samenwerking zorg voor te dragen dat de afvalstoffen in kwestie zo spoedig mogelijk op milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwijderd, hetzij in de Staat van uitvoer, hetzij in de Staat van invoer, of elders, naar gelang van de omstandigheden.

Belangrijk om te vermelden is ook dat tijdens de derde bijeenkomst van de verdragspartijen in 1995 het Verdrag werd geamendeerd in de zin dat de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen vanuit de OESO-landen naar de ontwikkelingslanden verboden is.³⁵²

2.3.4.1.2. Omzetting van het Verdrag van Bazel in Belgische en Vlaamse wetgeving

Het verdrag van Bazel werd goedgekeurd door de Wet van 6 augustus 1993.³⁵³ Het betreft hier enkel een goedkeuringswet waarbij gesteld wordt dat het bepalingen van het Verdrag en de Bijlagen volledig uitwerking zullen hebben.

Belangrijker is het Samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 dat werd gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.³⁵⁴ Aangezien dit samenwerkingsakkoord ook de hierna behandelde Verordening 259/93 ten uitvoer legt, zal het hierna besproken worden.

2.3.4.2. Europese Verordeningen

2.3.4.2.1. De Verordening 259/93

In verband met afvaltransporten door de scheepvaart is in de Europese context voornamelijk de Verordening EEG Nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993³⁵⁵ betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap belangrijk. Deze Verordening is in werking getreden op 6 mei 1994. Vermits deze Verordening rechtstreeks van toepassing is, verliezen de bestaande federale wet³⁵⁶ en de uitvoeringsbesluiten hiervan³⁵⁷ veel van hun betekenis. De wet en ook de uitvoeringsbesluiten hiervan, werden trouwens in het Vlaams Gewest met ingang van 7 mei 1994 opgeheven wat de invoer en uitvoer betreft bij Decreet van 20 april 1994³⁵⁸. De Wet en de uitvoeringsbesluiten gelden dus – wat het Vlaams Gewest betreft – nog enkel wat de doorvoer van buitenlandse afvalstoffen door België betreft en enkel in zoverre zij de Verordening aanvullen.

De Verordening is in beginsel van toepassing op alle grensoverschrijdende afvaltransporten zowel van gevaarlijke als niet-gevaarlijke afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Unie

³⁵² MAES,F., in DEKETELAERE, K., (ed), *o.c.*, 220

³⁵³ B.S., 25 februari 1994

³⁵⁴ B.S., 13 december 1995

³⁵⁵ P.B.L., 6 februari 1993, afl. 30, 1

³⁵⁶ Wet van 9 juli 1984 betreffende de invoer, doorvoer en uitvoer van afvalstoffen, B.S., 4 oktober 1984

³⁵⁷ K.B. van 2 juni 1987 houdende de reglementering van de uitvoer, de invoer en de doorvoer van afvalstoffen, B.S., 12 maart 1988 (gewijzigd bij K.B. van 18 februari 1988, B.S., 12 maart 1988

³⁵⁸ B.S., 29 april 1994

(art. 1 (1)). Onder deze verordening vallen evenwel niet: i) het lossen aan wal van door de normale werking van schepen en offshore platforms voortgebrachte afvalstoffen, waaronder begrepen afvalwater en residuen, voor zover dergelijke afvalstoffen aan een specifiek, bindend internationaal instrument zijn onderworpen, ii) overbrenging van afvalstoffen van de burgerluchtvaart, iii) overbrenging van radioactieve afvalstoffen als omschreven in artikel 2 van Richtlijn 92/3/Euratom van de Raad van 3 februari 1992 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen Lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap (6), iv) overbrenging van afvalstoffen, genoemd in artikel 2, lid 1, onder b), van Richtlijn 75/442/EEG, wanneer zij reeds onder andere voorschriften ter zake vallen, v) overbrenging van afvalstoffen naar de Gemeenschap waarbij wordt voldaan aan de voorschriften van het Protocol inzake milieubescherming bij het Antarctica-Verdrag. Ook afvalstoffen van de ‘ groene lijst ‘ (Bijlage II van de Verordening) vallen in beginsel niet onder de Verordening, tenzij : i) wanneer het Europees technisch Comité Afvalstoffen zulks beslist, met name op basis van een bewijs van gevaarlijkheid, ii) wanneer een Lidstaat zulks beslist om reden die te maken hebben met het milieu of met de volksgezondheid, mits onmiddellijk kennisgeving aan de Commissie en de andere Lidstaten, iii) wanneer het een geval betreft van een niet voltooid transport of van sluikhandel. Het weze evenwel opgemerkt dat de overbrenging van afvalstoffen op de ‘ groene lijst ’ vergezeld moet gaan van een document en de Lidstaat van bestemming ze toch aan controle kan onderwerpen (art. 17 (1) en (3)).

De verordening maakt een onderscheid tussen afvalstoffen bestemd voor verwijdering en afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassingen. Bijzondere regels zijn er wanneer het gaat om overbrenging van afvalstoffen tussen Lidstaten met doorvoer via derde staten (art. 12).

Afvalstoffen bestemd voor verwijdering :

Onder afvalstoffen ‘bestemd voor verwijdering’ worden de afvalstoffen bedoeld die worden gestort, op of in de bodem worden opgeslagen, op of in de bodem worden behandeld, geïnjecteerd in de diepe ondergrond, opgeslagen in waterbekkens, geloosd in watermassa’s, ingegraven in de zeebodem, biologisch behandeld voor storting of lozing, fysisch-chemisch behandeld gevolgd door verwijdering, verbrand, permanent opgeslagen, gemengd voor verwijdering, opnieuw verpakt voor hun verwijdering of tijdelijk opgeslagen in afwachting van hun verwijdering.³⁵⁹

De Lidstaten van bestemming kunnen een systeem instellen van een algemeen of gedeeltelijk verbod of van stelselmatig bezwaar tegen de overbrenging van dergelijke afvalstoffen naar hun

³⁵⁹ zie Bijlage II A Richtlijn 91/156/EEG

grondgebied op voorwaarde dat : i) zij de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging op Europees en nationaal vlak ten uitvoer leggen, ii) de beperkingen in overeenstemming zijn met het EU-Verdrag, iii) de beperkingen onmiddellijk worden betekend aan de Commissie die de andere Lidstaten in kennis stelt, iv) het niet om kleine hoeveelheden gevaarlijke afvalstoffen gaat die in de Lidstaat van productie niet op economisch verantwoorde wijze kunnen worden verwijderd. De bevoegde autoriteiten van de Lidstaat van verzending en bestemming kunnen, rekening houdend met geografische omstandigheden en de behoefte aan gespecialiseerde installatie voor bepaalde soorten afvalstoffen, gemotiveerde bezwaren maken tegen een overbrenging van afvalstoffen op basis van : i) het beginsel van Europese en nationale zelfverzorging, ii) het nabijheidsbeginsel, iii) de niet-overeenstemming met hun afvalplannen. De bevoegde autoriteiten van de Lidstaat van verzending, bestemming en doorvoer kunnen ook gemotiveerde bezwaren maken tegen een overbrenging van afvalstoffen : i) indien deze niet in overeenstemming is met de nationale regels inzake openbare orde en veiligheid, bescherming van de volksgezondheid of van het milieu, ii) indien zij in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen afgesloten door de betrokken Lidstaten, iii) indien de verzender of de bestemming zich in het verleden hebben schuldig gemaakt aan sluikhandel.

Procedure :

De kennisgever dient het voornemen afvalstoffen voor verwijdering over te brengen van een lidstaat naar een andere lidstaat en/of ze door één of meerdere lidstaten heen te voeren, mee te delen aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming, aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending, aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van doorvoer en aan de bestemming. Hierbij dient steeds een uniform begeleidend document gevoegd te worden dat gegevens dient te bevatten inzake : i) aard en volume van de afvalstoffen, ii) identiteit van de producent(en), iii) voorziene reisweg, iv) verzekeringen, v) identiteit en lokalisatie van de verwijderingsinrichting, vi) toe te passen verwijderingsmethode, vii) contractuele overeenkomst met de bestemming, viii) veiligheidsvoorzieningen.

De bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming beschikt over een termijn van drie werkdagen om een ontvangstbevestiging te versturen naar de kennisgever met afschrift aan de andere betrokken autoriteiten en de bestemming (art. 4 (2a)). De bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending en van doorvoer beschikken over een termijn van 20 dagen om eventuele bezwaren mee te delen en om transportvoorwaarden vast te stellen (art. 4 (2 b en d)). De bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming beschikt over 30 dagen – of ten minste 21 dagen behoudens schriftelijke toestemming van de andere betrokken autoriteit – vanaf de ontvangstbevestiging om het besluit te nemen de overbrenging toe te laten, met of zonder voorwaarden, of ze te weigeren. De toelating zal enkel worden gegeven indien er geen bezwaren bestaan bij de andere betrokken autoriteiten. Zij zal vergezeld zijn van voorwaarden betreffende het vervoer en schriftelijk worden toegezonden aan de kennisgever, met afschrift aan alle andere betrokken autoriteiten (art. 2 (2a)). Indien er aanvankelijk bezwaren bestonden bij de betrokken autoriteiten ten gevolge van problemen die ondertussen opgelost zijn, dan

dienen de betrokken autoriteiten dit schriftelijk mee te delen aan de kennisgever, met afschrift aan de bestemming en aan de andere betrokken autoriteiten (art. 4 (4)).

De kennisgever die de toestemming verkrijgt om tot de overbrenging over te gaan, moet 3 werkdagen voor het transport effectief plaatsvindt, het origineel van het begeleidend document verder aanvullen en een afschrift ervan overmaken aan alle betrokken autoriteiten. Het transport zelf dient vergezeld van het begeleidend document dat dient aangevuld te worden door alle bij het transport betrokken ondernemingen. Nadat de afvalstoffen de bestemming hebben bereikt, zendt de ontvanger aan de kennisgever en aan alle betrokken autoriteiten een afschrift van het volledig ingevuld begeleidend document. Uiterlijk 180 dagen na ontvangst van de afvalstoffen, zendt de ontvanger, onder zijn verantwoordelijkheid, een verklaring van verwijdering aan de kennisgever en aan alle betrokken autoriteiten (art. 5).

Afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing

Afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing zijn afvalstoffen die teruggewonnen, geregenereerd, of gerecycleerd worden of op een andere geoorloofde wijze nuttig toegepast worden. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen drie categorieën afvalstoffen : i) afvalstoffen van de groene lijst (Bijlage II van de Verordening), ii) afvalstoffen van de oranje lijst (Bijlage III van de Verordening) en iii) afvalstoffen van de rode lijst (Bijlage IV van de Verordening) en afvalstoffen die niet op één dezer lijsten voorkomen.

De bevoegde autoriteiten van de lidstaat van verzending, bestemming en doorvoer kunnen, behalve voor afvalstoffen van de groene lijst, bezwaar maken tegen de overbrenging omwille van : i) strijdigheid met hun afvalstoffenplan (dit bezwaar kan niet gemaakt worden door de lidstaat van doorvoer), ii) strijdigheid met de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming, iii) het feit dat de kennisgever of de ontvanger zich in het verleden schuldig heeft gemaakt aan sluikhandel, iv) strijdigheid met verplichtingen die voortvloeien uit vroegere internationale overeenkomsten, v) het feit dat de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van nuttige toepassing en de kosten van het niet nuttig toe te passen gedeelte de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen (art. 7 (4)).

De beginselen van zelfverzorging en nabijheid die gelden ten aanzien van voor verwijdering bestemde afvalstoffen gelden niet ten aanzien van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Deze beginselen mogen dan ook niet worden toegepast door de lidstaten.

Procedure

Voor afvalstoffen van de groene lijst geldt een minimumcontrole; het transport moet vergezeld gaan van een begeleidend document dat door de verzender is ondertekend en volgende informatie bevat : i) naam en adres van de producent, ii) gebruikelijke handelsbenaming, iii) hoeveelheid van de afvalstoffen, iv) naam en adres van de ontvanger, v) aard van de nuttige toepassing, vi) voorziene datum van overbrenging.

Voor de afvalstoffen van de oranje lijst wordt de kennisgevingsprocedure toegepast. De kennisgever dient het voornemen afvalstoffen voor nuttige toepassing over te brengen van een lidstaat naar een andere lidstaat en/of ze door één of meerdere lidstaten heen te voeren, mee te delen aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming, aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending, aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van doorvoer en van de bestemming. Hierbij dient telkens een uniform begeleidend document toegestuurd te worden dat de volgende gegevens bevat : i) aard en volume van de afvalstoffen, ii) identiteit van de producent(en), iii) voorziene reisweg, iv) verzekering, v) identiteit en lokalisatie van de ontvangstinstallatie, vi) toe te passen verwijderingsmethode van de reststoffen, vii) hoeveelheid gerecycleerd materiaal in verhouding tot de resterende afvalstoffen, viii) geschatte waarde van het gerecycleerd materiaal, ix) contractuele overeenkomst met de bestemming. De bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming beschikt over een termijn van drie werkdagen om een ontvangstbevestiging te versturen naar de kennisgever, met afschrift aan de andere betrokken autoriteiten en de bestemming. De bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending en van doorvoer beschikken over een termijn van 20 dagen om eventuele transportvoorwaarden vast te stellen. De bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming, verzending en doorvoer beschikken over een termijn van 30 dagen vanaf de ontvangstbevestiging om bezwaar te maken tegen de geplande overbrenging. Afschrift hiervan moet aan alle andere betrokken autoriteiten worden overgemaakt. Indien er aanvankelijk bezwaren bestonden bij de betrokken autoriteiten ten gevolge van problemen die ondertussen opgelost zijn, dan delen de betrokken autoriteiten dit mede aan de kennisgever, met afschrift aan de bestemming en aan de andere betrokken autoriteiten.

Voor afvalstoffen die op de rode lijst staan en voor afvalstoffen die niet op een lijst voorkomen, gelden dezelfde procedures als voor afvalstoffen op de oranje lijst behalve dat de toestemming van de betrokken autoriteiten schriftelijk moet worden medegedeeld voor het begin van de overbrenging (art.10).

In-, uit- en doorvoer in, uit en door de Europese Unie

Uitvoer

Bij uitvoer uit de Europese Unie wordt een onderscheid gemaakt tussen :

1. uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen : is verboden behoudens naar een EVA-lidstaat die partij is bij het Verdrag van Bazel hierbij dient de procedure zoals omschreven in artikel 15 gevolgd te worden

2. uitvoer van voor nuttige toepassingen bestemde afvalstoffen van de oranje of rode lijst : is verboden naar een OESO-lidstaat of een Staat waarmee de Unie of een Unie-lidstaat een bijzondere overeenkomst of regeling heeft die aan bepaalde eisen voldoet (art. 16 en 17); deze uitvoer is tevens verboden naar ACS-staten behalve indien het gaat om wederuitvoer van de in de Unie behandelde afvalstoffen van een ACS-staat (art.18)

In een aantal gevallen is ook de uitvoer van bepaalde afvalstoffen van de groene lijst verboden of onderworpen aan de procedure van artikel 15.

Invoer

Bij invoer in de Europese Unie wordt een onderscheid gemaakt tussen :

1. invoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen : is verboden behoudens vanuit een EVA-lidstaat die partij is bij het Verdrag van Bazel af andere Staten waarmee de Unie overeenkomsten of regelingen hebben die aan bepaalde eisen beantwoorden (art. 19 (1b)). De toe te passen procedure is omschreven in artikel 20.
2. invoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen : is verboden behoudens vanuit een OESO-lidstaat of een Staat waarmee de Unie of de Unie-lidstaat een bijzondere overeenkomst of regeling heeft die aan bepaalde eisen voldoet (art.21). De procedure die dient toegepast te worden is omschreven in artikel 22.

Doorvoer

Bij doorvoer door de Europese Unie wordt een onderscheid gemaakt tussen doorvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, waarvan de procedure is geregeld in artikel 23 en doorvoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen van een naar een land waarop het OESO-besluit van toepassing is, waarvan de procedure wordt geregeld in artikel 24.

2.3.4.2.2. Omzetting van de Verordening 259/93 in Belgische en Vlaamse wetgeving

Zoals gezegd, is de Verordening rechtstreeks van toepassing en is de bestaande wetgeving grotendeels afgeschaft. Wel werd op 26 oktober 1994 een Samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de Belgische Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest³⁶⁰ waarin de bevoegde autoriteiten voor de toepassing van de Verordening zijn aangeduid.

In dit Samenwerkingsakkoord zijn voornamelijk de hierna besproken bepalingen van belang.

1. Toesturen kennisgevingen :

³⁶⁰ B.S., 13 december 1995

Voor in- en uitvoer in en uit het Vlaams Gewest is de OVAM aangewezen (art. 39,14° Afvaldecreet) gaat het echter om dierlijke mest, dan is de mestbank bevoegd. De nadere modaliteiten worden vastgelegd in de artikelen 6.2 en 6.3 VLAREA. Dit besluit bepaalt de wijze waarop de kennisgeving aan de OVAM inzake in- en uitvoer van afvalstoffen moet geschieden. Voor doorvoer door België is het Ministerie van Volksgezondheid bevoegd.

2. Toezicht en sancties :

Toezicht op de in-en uitvoer in het Vlaams Gewest wordt uitgeoefend door de OVAM en door de Afdeling Milieuinspectie van AMINAL; Overeenkomstig het Samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 blijven de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen van het Ministerie van Financiën belast met het toezicht op de grensoverschrijdende overbrengingen. Deze bevoegdheid is niet beperkt tot doorgevoerde afvalstoffen maar slaat ook op ingevoerde en uitgevoerde afvalstoffen.

2.3.4.3.. Juridisch technische analyse

Bij de vergelijking tussen het Verdrag van Bazel, de geldende Europese Verordening en het Belgisch omzettingsrecht, dienen we te concluderen dat zich geen noemenswaardige problemen voordoen. Zowel de verplichtingen omschreven in het Verdrag van Bazel als deze in de Europese Verordening, werden omgezet door middel van het Samenwerkingsakkoord dat werd gesloten tussen de drie gewesten en de federale overheid. Bovendien is de Verordening rechtstreeks van toepassing zodat in geval van mogelijke interpretatieproblemen de Verordening toch rechtstreekse werking heeft

De grootste problemen doen zich voor op praktisch gebied, zoals verder zal aangeduid worden.

2.3.5. Storten van baggerspecie

2.3.5.1. Multilaterale verdragen

2.3.5.1.1. Het Verdrag van Parijs

Het belangrijkste Verdrag aangaande het storten van Baggerspecie is het Verdrag van Parijs van 21-22 september 1992, dat van kracht werd op 25 maart 1998. Het Verdrag van Parijs is zowel van toepassing op de interne wateren van de verdragspartijen, alsook in de territoriale

zee, de exclusieve economische zone, het continentaal plateau en de volle zee van de noordoostelijke Atlantische Oceaan (art. 1 (a)). De interne wateren zijn luidens het Verdrag van Parijs landwaarts begrensd tot de zoetwaterlimiet, of de plaats in de waterloop waar bij laagwater en in tijden van geringe afvloeiing van zoetwater het zoutgehalte merkbaar stijgt ten gevolge van de aanwezigheid van zeewater (art. 1 (b)(c)).

Een eerste bepaling met betrekking tot het storten van baggerspecie vinden we terug in artikel 3 van Bijlage II. Overeenkomstig dit artikel is het storten van alle afval of andere materie is verboden, met uitzondering van i) baggermateriaal; ii) inerte materialen van natuurlijke oorsprong, bestaand uit vast chemisch onbehandeld geologisch materiaal waarvan de chemische bestanddelen naar alle waarschijnlijkheid niet in het marien milieu zullen vrijkomen; iii) zuiveringsslib tot 31 december 1998; iv) visafval van industriële visverwerkingsactiviteiten; v) schepen of luchtvaartuigen tot, ten laatste, 31 december 2004.

Overeenkomstig artikel 4 van Bijlage II is het storten van onder andere baggerspecie vergunningsplichtig. Evenwel is het verboden baggerspecie te storten dat stoffen bevatten die leiden, of waarschijnlijk leiden, tot gevaar voor de menselijke gezondheid, schade aan de levende rijkdommen en de mariene ecosystemen, aantasting van de recreatiemogelijkheden of hinder van enig ander rechtmatig gebruik van de zee (art. 4 (2)). De verdragspartijen dienen evenwel bestanden bij te houden en verslag uit te brengen bij de Commissie over de aard en de hoeveelheden afval of andere materie die overeenkomstig paragraaf 1 van dit Artikel gestort werd, en van de data, plaatsen en methodes van storten (art. 4 (3)).

Belangrijk ook om te vermelden is de bepaling opgenomen in artikel 7 van Bijlage II. Conform dit artikel zijn de bepalingen van deze Bijlage betreffende het storten niet van toepassing in geval van overmacht te wijten aan slechte weersomstandigheden of aan enige andere oorzaak, waarbij de veiligheid van mensenlevens of van een schip of luchtvaartuig in het gedrang komt. In dit geval dient het storten te beuren op een manier waarbij de kans op schade aan mensenlevens of de zee zo klein mogelijk is, en onmiddellijk gerapporteerd te worden aan de Commissie, met omstandige opgave van alle details over de omstandigheden en de aard en de hoeveelheden afval of andere stoffen die gestort werden.

2.3.5.1.2. Omzetting van het Verdrag van Parijs in Belgische en Vlaamse wetgeving

Het Verdrag van Parijs werd goedgekeurd door de Wet van 11 mei 1995.³⁶¹ Voor wat het Vlaams Gewest betreft werd het goedgekeurd bij Decreet van 19 april 1995.³⁶² Belangrijk in deze context is ook de Wet Mariene Milieu van 20 januari 1999.^{363 364}

³⁶¹ B.S., 31 januari 1998

³⁶² B.S., 4 oktober 1995

³⁶³ B.S., 12 maart 1999

Overeenkomstig de artikelen 16 tot 18 van de Wet Mariene Milieu, is het storten in de zeegebieden verboden met uitzondering van het storten van : i) as van verbrande menselijke lijken; ii) de niet-verwerkte vis, visafval en bijvangst overboord gezet door vissersvaartuigen; (iii) baggerspecie; iv) inerte materialen van natuurlijke oorsprong, bestaande uit vast, chemisch onbehandeld geologisch materiaal, waarvan de chemische bestanddelen niet in het mariene milieu vrijkomen. De wet is evenwel niet van toepassing op het verstrekken van machtigingen tot baggeren en bij het uitvoeren van activiteiten en werken in de territoriale zee en op het continentaal plat die noodzakelijk zijn voor de zeewering, de zeewaartse havenuitbreidingen, de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten. Deze activiteiten zijn immers Vlaamse bevoegdheden op zee, waarop het vergunningsstelsel van art. 25 van de Wet niet op van toepassing is. De Wet is ook niet van toepassing op het storten van baggerspecie op het strand, landinwaarts voorbij de basislijn. Ook deze stortingen vallen onder de bevoegdheid van het Vlaams Gewest.

De artikelen 16 en 18 van de Wet zijn bijgevolg enkel van toepassing op het storten van baggerspecie in de zeegebieden. Het stortingsverbod in artikel 16 van de Wet is de tenuitvoerlegging van Bijlage II van het Verdrag van Parijs, waarin eveneens wordt uitgegaan van een algemeen verbod, afgezwakt door een beperkt aantal uitzonderingen. Overeenkomstig artikel 18 van de Wet Mariene Milieu is voor het storten van baggerspecie en inerte materialen in zee een machtiging vereist waarvan de modaliteiten zijn vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 12 maart 2000.³⁶⁵ De machtiging voor het storten van baggerspecie wordt verleend door de Minister bevoegd voor Leefmilieu. De machtiging is persoonlijk en onoverdraagbaar en wordt afgeleverd voor een periode van twee jaar (art. 4). Om deze machtiging te bekomen, moet een milieueffectenrapport en een milieubeoordeling worden opgesteld door de aanvrager.

2.3.5.2. Europese Richtlijnen

Momenteel zijn er geen Europese Richtlijnen met betrekking tot het storten van baggerspecie.

Wel kan eventueel melding worden gemaakt van de Richtlijn 1999/31/EG³⁶⁶ doch deze handelt niet specifiek over het storten van baggerspecie en zal dan ook niet uitgebreid besproken worden.

³⁶⁴ zie uitgebreid MAES,F., “De wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België : op weg naar een duurzaam gebruik van de zee “, *T.M.R.*, 1999, 270

³⁶⁵ *B.S.*, 4 april 2000

³⁶⁶ *P.B.L.*, 16 juli 1999, afl. 182,1

2.3.5.3. Juridisch-technische analyse

Ook hier zijn er geen juridische problemen vast te stellen bij de omzetting van het Verdrag van Parijs in Belgische wetgeving.

2.3.6. Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen

2.3.6.1. Multilaterale verdragen

2.3.6.1.1. Verdrag van Helsinki

Het belangrijkste verdrag aangaande de internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen is het Verdrag van Helsinki van 17 maart 1992. Dit Verdrag werd door België goedgekeurd door de wet van 29 september 2000³⁶⁷. Gelet op de omvang van dit Verdrag zullen hier enkel de belangrijkste bepalingen besproken worden.

In het Verdrag worden de oeverstaten aangespoord tot het sluiten van bilaterale en multilaterale akkoorden ter voorkoming, controle en vermindering van grensoverschrijdende invloeden die perse schadelijk moeten zijn maar een wezenlijk nadelig effect hebben. Alle verdragspartijen moeten passende maatregelen nemen ter voorkoming, controle en vermindering van wezenlijke nadelige effecten op het milieu, zoals op de gezondheid van de mens, voor de flora, de fauna, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en historische monumenten of andere fysieke structuren en op het cultureel erfgoed.

In artikel 2 van het Verdrag worden een aantal bepalingen vastgelegd die voor alle Staten gelden. Zo dienen de Partijen alle passende maatregelen te nemen om grensoverschrijdende effecten te voorkomen, te beheersen en te verminderen. (art. 2(1)). In het bijzonder dienen de partijen alle passende maatregelen te nemen : i) ter voorkoming, beheersing en vermindering van waterverontreiniging die grensoverschrijdende effecten heeft of waarschijnlijk zal hebben; ii) om te waarborgen dat bij het gebruik van grensoverschrijdende wateren wordt gestreefd naar een ecologisch verantwoord en rationeel waterbeheer, het behoud van watervoorkomens en de bescherming van het milieu; iii) om te waarborgen dat grensoverschrijdende wateren worden gebruikt op redelijke en billijke wijze, waarbij met name rekening wordt gehouden met het feit dat zij grensoverschrijdend zijn, in het geval van activiteiten die grensoverschrijdende effecten hebben of waarschijnlijk zullen hebben; iv) om het behoud en, waar nodig, het herstel van ecosystemen te waarborgen.

De maatregelen waarvan sprake, moeten, waar mogelijk, aan de bron genomen worden (art. 2 (3)) doch mogen er niet toe leiden, direct of indirect, dat de verontreiniging naar andere compartimenten van het milieu wordt verplaatst. (art. 2 (4)). Bij het nemen van deze

³⁶⁷ B.S., 16 december 2000

maatregelen laten de Partijen zich leiden door het voorzorgsbeginsel, het vervuiler betaalt beginsel en het duurzaamheidsbeginsel (art. 2 (5 a,b,c)).

Ter voorkoming, beheersing en vermindering van grensoverschrijdende effecten dienen de Verdragsstaten maatregelen uit te werken ten einde er voor te zorgen dat : i) de emissie van verontreinigende stoffen wordt voorkomen, beheerst en verminderd aan de bron door de toepassing van, onder andere, technologie waarbij weinig of geen afval wordt geproduceerd; ii) grensoverschrijdende wateren worden beschermd tegen verontreiniging vanuit puntbronnen door middel van vergunningverlening vooraf, door de bevoegde nationale autoriteiten, voor lozingen van afvalwater, en dat op de toegestane lozingen toezicht en controle wordt uitgeoefend; iii) de in vergunningen vermelde emissiegrenswaarden voor lozingen van afvalwater worden gebaseerd op de beste beschikbare technologie voor het lozen van gevaarlijke stoffen; iv) strengere maatregelen, die in sommige gevallen zelfs een verbod inhouden, worden opgelegd wanneer de kwaliteit van het ontvangende water of het ecosysteem dit vereist; v) stedelijk afvalwater ten minste biologische of gelijkwaardige behandeling ondergaat, waar nodig volgens een gefaseerde aanpak; vi) passende maatregelen worden genomen, zoals de toepassing van de meest beschikbare technologie, ten einde de toevoer van nutriënten vanuit industriële en stedelijke bronnen te verminderen; vii) de nodige maatregelen en de best milieuveilige handelwijze worden ontwikkeld en toegepast voor het verminderen van de toevoer van nutriënten en gevaarlijke stoffen uit diffuse bronnen, met name waar de voornaamste bron de landbouw is ; viii) milieu-effectrapportage en andere beoordelingsmethoden worden gehanteerd; ix) duurzaam beheer van watervoorkomens, met inbegrip van de toepassing van de ecosysteembenadering, wordt bevorderd; x) rampenbestrijdingsplannen worden ontwikkeld; xi) extra, specifieke maatregelen worden genomen om de verontreiniging van het grondwater te voorkomen; xii) het risico van verontreiniging door calamiteuze ongevallen tot het minimum te beperken (art. 3 (1)).

Teneinde hieraan te voldoen, dienen de Verdragsstaten emissiegrenswaarden vast te stellen voor lozingen vanuit puntbronnen in oppervlaktewateren, gebaseerd op de beste beschikbare technologie, die specifiek van toepassing zijn op afzonderlijke industriële sectoren of industrieën waaruit gevaarlijke stoffen afkomstig zijn (art. 3 (2)).

De maatregelen ter voorkoming, beheersing en vermindering van de toevoer van gevaarlijke stoffen vanuit puntbronnen en diffuse bronnen in het water kunnen, onder andere, een geheel of gedeeltelijk verbod inhouden van de productie of het gebruik van die stoffen (art.3 (2)).

Verder wordt in het Verdrag ook voorgeschreven dat de verdragspartijen bemonsteringsprogramma's opstarten, samenwerken bij het onderzoek en de ontwikkeling van technieken ter voorkoming, controle en vermindering van grensoverschrijdende effecten en informatie uitwisselen die relevant is voor de uitvoering van de verdragsverplichtingen (artt. 4-5).³⁶⁸

³⁶⁸ MAES, F., in DEKETELAERE, K., (ed), *o.c.*, 171

In deel II van het Verdrag worden de oeverstaten opgeroepen bilaterale of multilaterale overeenkomsten te sluiten met het oog op het uitvoeren van de verdragsdoelstellingen (art. 9). Deze overeenkomsten hebben ook tot doel het overleg te verbeteren, gegevens uit te wisselen, tot een gemeenschappelijke bemonstering, beoordeling en onderzoek te komen, een waarschuwingssysteem op te starten voor het geval er zich kritische situaties voordoen, onderlinge bijstand te verlenen in kritische situaties, het publiek te informeren over de toestand van de grensoverschrijdende wateren en de geplande maatregelen tot vermindering, controle en voorkoming van grensoverschrijdende nadelige effecten.

2.3.6.1.2. Protocol Water en Gezondheid

Belangrijk om te vermelden is ook het Protocol water en gezondheid dat werd afgesloten op 17 juni 1999. Het Protocol is nog niet van kracht bij gebrek aan voldoende ratificaties en bijgevolg zullen enkel de krachtlijnen ervan worden uiteengezet .

De doelstelling van het Protocol is om op alle geschikte niveaus, zowel nationaal als in een grensoverschrijdende en internationale context, de gezondheid en het welzijn van de mens te beschermen, zowel individueel als collectief, binnen een kader van duurzame ontwikkeling, door een verbetering van het waterbeheer, met inbegrip van de waterecosystemen, en door het voorkomen, beheersen en terugdringen van met water verband houdende ziekten (art. 1).

De bepalingen van het Protocol zijn van toepassing op: i) zoet oppervlaktewater; ii) grondwater; iii) estuaria; iv) kustwateren die ter recreatie of voor de productie van vis via aquacultuur, dan wel voor de productie of het oogsten van schelp- of schaaldieren worden gebruikt; v) ingesloten wateren, die doorgaans beschikbaar zijn om te baden; vi) water bij het winnen, het transport, de behandeling of de levering ervan; vii) afvalwater in het gehele proces van verzameling, transport, behandeling en lozing of hergebruik ervan.

Het Protocol omvat een reeks algemene bepalingen, gericht op de bescherming van de waterkwaliteit en dit voornamelijk met het oog op de volksgezondheid (art. 4) Ook de internationaal aanvaarde milieubeginselen, zoals het voorzorgsbeginsel, het vervuiler betaalt beginsel, het beginsel van duurzame ontwikkeling zijn opgenomen in het protocol, naast een aantal specifieke beginselen (zie art. 5). Verder voorziet het Protocol ook in een aantal termijnen waarbinnen de doelstellingen dienen gerealiseerd te worden. Voorts worden er door het Protocol een aan verplichtingen opgelegd aan de verdragsstaten voornamelijk betrekking tot controle en evaluatie van de vooruitgang, het uitwerken van reactiesystemen en het sensibiliseren van de bevolking voor het belang van zuiver water. Hiernaast bevat het Protocol ook een aantal bepalingen over samenwerking in verband met grensoverschrijdende wateren, wat uiteraard van belang is voor onze situatie.

Het Protocol heeft aldus wel degelijk zijn belang. Doch dit belang dient genuanceerd te worden. In sé voegt het Protocol niets toe aan de verplichtingen die aan de EU-lidstaten worden opgelegd door de communautaire wetgeving en door ondermeer de Kaderrichtlijn water (zie verder).

2.3.6.1.3. Het Verdrag ter bescherming van de Schelde en het Verdrag ter bescherming van de Maas (1994)

Naast het Verdrag van Helsinki is ook het Maas- en Scheldverdrag van 26 april 1994 van belang.³⁶⁹ Het gaat hier met name om twee verdragen, één ter bescherming van de Schelde en één ter bescherming van de Maas. Beide verdragen hebben als hoofddoel de waterkwaliteit van de hoofdstromen, de Maas en de Schelde, vanaf de bron tot de monding in zee, te behouden en te verbeteren. Hiertoe moeten maatregelen worden genomen in het gehele stroomgebied van de Maas en de Schelde.

Artikel 3 van het verdrag regelt de beginselen van samenwerking tussen de verdragspartijen. Conform dit artikel moeten de verdragsluitende partijen maatregelen nemen die betrekking hebben op het gehele gedeelte van het stroomgebied, gelegen op hun grondgebied (art. 3(1)). Hierbij moeten de verdragspartijen zich laten leiden door : i) het voorzorgsbeginsel; ii) het beginsel van preventie uit hoofde waarvan in het bijzonder schone technologie wordt toegepast, zulks evenwel onder economisch aanvaardbare voorwaarden; iii) het beginsel dat de beheersing en de vermindering van verontreiniging bij voorrang aan de bron moet plaatsvinden uit hoofde waarvan de verdragspartijen zich inspannen de best beschikbare technologieën en de meest veilige handelwijzen ter vermindering van de lozingen van gevaarlijke stoffen vanuit puntbronnen en diffuse bronnen toe te passen, zulks eveneens onder economisch aanvaardbare voorwaarden; iv) het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De verdragspartijen dienen ook op een vergelijkbare wijze te handelen in het gehele stroomgebied teneinde verstoring van de mededinging te voorkomen (art. 3(3)). Tevens dienen de verdragspartijen gezamenlijk te overleggen teneinde voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling van de Schelde en haar stroomgebied te verzekeren (art. 3 (5)). Belangrijk is ook dat de verdragspartijen de kwaliteit van het aquatisch ecosysteem van de Schelde moeten beschermen en waar mogelijk verbeteren onder andere door inrichtingsmaatregelen en door geleiding van het gebruik van de rivier (art. 3 (6)). Anderzijds bepaalt het Verdrag ook dat de partijen het recht behouden om afzonderlijk of gezamenlijk strengere maatregelen te nemen en toe te passen dan deze die voorzien zijn in het Verdrag (art. 3 (7)). Bovendien doen de bepalingen van het Verdrag geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen van de verdragspartijen die voortvloeien uit andere verdragen, daterend van voor de inwerkingtreding van het Scheldeverdrag en met hetzelfde doel (art. 3 (8)).

³⁶⁹ MAES, F., in DEKETELAERE, K., (ed), *o.c.*, 172

Met betrekking tot de kwaliteit van de waterbodem, bepaalt het Verdrag dat de verdragspartijen elkaar dienen te informeren over hun beleid inzake het beheer van de sedimenten van de Schelde en hun beleid terzake op elkaar af dienen te stemmen (art. 4 (1)). Verder dienen de verdragspartijen zoveel mogelijk het storten en terugstorten alsmede de verplaatsing in benedenstroomserichting van verontreinigd baggerspecie in de Schelde te beperken (art. 4 (2)).

Een belangrijke taak om het doel te bereiken, is weggelegd voor de Commissie, waarvan de taken zijn opgesomd in artikel 5. De bevoegdheid van de Commissie is evenwel beperkt tot : *“het uitbrengen van adviezen of aanbevelingen aan de verdragsluitende partijen over de in dit Verdrag voorziene samenwerking”*. De Commissie kan geen enkele bindende beslissing nemen ten aanzien van de aangelegenheden die het wezen van de samenwerking uitmaken. De bevoegdheden van de Commissie zijn eerder van administratieve en informatieve aard.

2.3.6.1.4. Omzetting van het Maas- en Scheldeverdrag in Vlaamse wetgeving

Het Verdrag ter bescherming van de Schelde werd goedgekeurd bij Decreet van de Vlaamse regering van 16 april 1996.³⁷⁰ Het betreft hier een louter goedkeuringsdecreet. Aangezien de aanbevelingen van de Commissies ter bescherming van de Schelde en de Maas geen juridische bindingskracht hebben, zullen ze hier niet verder besproken worden.

2.3.6.15. Scheldeverdrag 2002

Op 3 december 2002 werd te Gent het nieuwe Scheldeverdrag en het Maasverdrag afgesloten, welke evenwel nog niet van kracht zijn. Deze Verdragen vervangen het Schelde en Maasverdrag van 1994 (zie supra).

In het kader van huidig bestek zal enkel ingegaan worden op het Scheldeverdrag aangezien dit Verdrag het belangrijkste is voor de Vlaamse zeehavens

Het doel van het Scheldeverdrag is het bereiken van een duurzaam en integraal waterbeheer van het internationaal stroomgebieddistrict van de Schelde hierbij rekening houdend met de multifunctionaliteit van haar wateren (art.2). Hiertoe werken de verdragspartijen samen om: i) de tenuitvoerlegging van de uit de Kaderrichtlijn Water voortvloeiende verplichtingen tot het verwezenlijken van haar milieudoelstellingen, en in het bijzonder alle maatregelenprogramma's, voor het internationaal stroomgebieddistrict van de Schelde af te stemmen; ii) een enkel beheersplan voor het internationaal stroomgebieddistrict van de Schelde overeenkomstig de Kaderrichtlijn Water op te stellen; iii) over de voorzorgsmaatregelen en beschermingsmaatregelen tegen hoogwater te overleggen en deze vervolgens af te stemmen, met inachtneming van de ecologische aspecten, ruimtelijke ordening, natuurbeheer en andere beleidsterreinen zoals landbouw, bosbouw en

³⁷⁰ B.S., 29 mei 1996

verstedelijking, en bij te dragen tot het afzwakken van de effecten van hoogwater en van perioden van droogte, daarbij inbegrepen preventieve maatregelen; iv) maatregelen ter voorkoming en bestrijding van calamiteuze waterverontreiniging af te stemmen, alsmede zorg te dragen voor de noodzakelijke informatiedoorgeleiding.

Bij deze samenwerking laten de verdragspartijen zich leiden door: i) het voorzorgsbeginsel; ii) het beginsel van preventief handelen; iii) het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden; iv) het beginsel dat de vervuiler betaalt (art. 3 (1)).

Teneinde de doelstellingen van het Scheldeverdrag te verwezenlijken, moeten de verdragspartijen: i)

de voor hun grondgebied nodige maatregelen voor de uitvoering van het Verdrag alsmede van de adviezen, aanbevelingen en besluiten van de Commissie treffen en elkaar daarover informeren; ii) de kwaliteit van de aquatische ecosystemen beschermen en waar mogelijk verbeteren, onder andere door inrichtingsmaatregelen en door geleiding van het gebruik; iii) de uitwisseling van informatie en meningen versterken; iv) bij calamiteuze verontreinigingen, waarvan de gevolgen de waterkwaliteit wezenlijk kunnen bedreigen, zo spoedig mogelijk de Partijen informeren die daardoor kunnen worden getroffen; v) bij naderend hoogwater zo spoedig mogelijk de Partijen informeren die daardoor kunnen worden getroffen; vi) hun beleid inzake het beheer van de sedimenten naar behoefte op elkaar afstemmen en het storten en terugstorten in de wateren, alsmede het verplaatsen in benedenstroomse richting, van verontreinigde baggerspecie zoveel mogelijk beperken (art. 3 (2)). Ook hier behouden de verdragspartijen het recht om afzonderlijk of gezamenlijk strengere maatregelen te nemen en toe te passen dan deze die voorzien zijn in het Verdrag (art. 3 (3)). Bovendien doen de bepalingen van het Scheldeverdrag geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen van de Verdragspartijen die voortvloeien uit andere verdragen, daterend van voor de inwerkingtreding van het Scheldeverdrag en verband houdend met het doel ervan. (art. 9 (4)).

Net als in het Maas en Scheldeverdrag van 1994 zijn ook in huidige Verdragen een belangrijke functie om het doel te bereiken weggelegd voor de Commissie, waarvan de taken zijn opgesomd in artikel 4. De bevoegdheid van de Commissie is evenwel beperkt tot: *“het uitbrengen van adviezen of aanbevelingen aan de Verdragsluitende Partijen om het Verdrag uit te voeren”*. De Commissie kan geen enkele bindende beslissing nemen ten aanzien van de aangelegenheden die het wezen van de samenwerking uitmaken. De bevoegdheden van de Commissie zijn dan ook eerder van administratieve en informatieve aard.

2.3.6.2. Europese Richtlijnen

2.3.6.2.1. De Richtlijn 2000/60/EG ³⁷¹

In verband met de internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen, hebben het Europees Parlement en de Raad op 23 oktober 2000 de Richtlijn 2000/60/EG³⁷² uitgevaardigd tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Deze Richtlijn dient uiterlijk op 22 december 2003 omgezet te worden.

Gelet op de omvangrijkheid van deze Richtlijn zullen enkel deze artikels toegelicht worden welke rechtstreeks van belang kunnen zijn voor de Vlaamse zeehavens.

De Richtlijn 2000/60/EG betreft hoofdzakelijk een milieurichtlijn die het bereiken van een goede waterkwaliteit tegen 22 december 2015 beoogt. De havens worden hierin nauwelijks vernoemd. Vanzelfsprekend zullen zij wel een rol spelen in de verwezenlijking van deze milieudoelstellingen, zeker voor wat betreft de toestand in overgangswateren en kustwateren. Het is evident dat de havens ook een belangrijke rol zullen vervullen in de aanduiding van kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen. Zij komen eveneens expliciet aan bod bij het vaststellen van de afwijkingen op de milieudoelstellingen.

De Lidstaten mogen oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aanmerken indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Als eerste voorwaarde moeten de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van die lichamen, significante negatieve effecten hebben op “*duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling*”, zijnde i) het milieu in bredere zin, ii) *scheepvaart - met inbegrip van havenfaciliteiten* - of recreatie, iii) activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie, iv) waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering of v) andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling. Ten tweede mag het nuttige doel, dat met de kunstmatige of veranderde aard van het waterlichaam wordt gediend, redelijkerwijs niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen, om redenen van *technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten*. Ten derde moet het aanmerken van een waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd en de redenen daarvoor uitdrukkelijk worden vermeld in de stroomgebiedbeheerplannen. Ten vierde moeten deze aanduidingen om de zes jaar worden herzien (art. 4(3)).

Bij het aanduiden van oppervlaktewaterlichamen als “kunstmatig” of “sterk veranderd” of het invoeren van omstandigheden waarin van de milieudoelstellingen kan worden afgeweken moeten de Lidstaten er zorg voor dragen dat zulks het bereiken van de milieudoelstellingen in

³⁷¹ GONSAELES, G., “*De verwezenlijking van de milieudoelstellingen in het Vlaamse Gewest*”, bijdrage geleverd voor de *Workshop Milieurecht*, Centrum voor Milieurecht (CMR-RUG) – Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/ Netherlands Institute for the Law of the Sea (CMRB/NILOS), Utrecht, 25 april 2003

³⁷² *P.B.L.*, 23 december 2000, afl. 327, 1

andere oppervlakte- of grondwaterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en zulks verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied. Anderzijds moeten stappen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat bij het vaststellen van de milieudoelstellingen, het aanduiden van oppervlaktewaterlichamen als “kunstmatig” of “sterk veranderd” of het invoeren van omstandigheden waarin van de milieudoelstellingen kan worden afgeweken, ten minste hetzelfde beschermingsniveau wordt gewaarborgd als de bestaande Gemeenschapswetgeving.

De Richtlijn 2000/60/EG bepaalt dat onder bepaalde voorwaarden van de milieudoelstellingen en de termijnen voor het bereiken ervan, kan worden afgeweken. De voorwaarden voor deze uitzonderingsgronden zijn vastgesteld in artikel 4, leden 4 tot en met 9 van deze Richtlijn. Bepaalde uitzonderingen zijn in mindere of meerdere mate belangrijk voor de havens. Behalve de uitzonderingsgronden waarin wordt verwezen naar de “*duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling*”, waar de scheepvaart en havenfaciliteiten onder vallen, lijkt vooral de uitzonderingsgrond omwille van “*technische niet-haalbaarheid binnen die termijnen*” of “*onevenredig kostbaar*” een rol te kunnen spelen in zoverre de havens bijdragen tot de verslechtering of niet-verbetering van de waterkwaliteit.

Een eerste groep uitzonderingen betreft de mogelijkheid tot het verlengen van de termijnen voor het bereiken van een goede toestand van de oppervlaktewater- of grondwaterlichamen. Deze termijnen kunnen - mits de toestand van het aangetaste oppervlakte- of grondwaterlichaam niet verder verslechtert - worden verlengd met het oog op het gefaseerd bereiken van de milieudoelstellingen als wordt vastgesteld dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand ervan redelijkerwijs niet binnen deze termijnen kunnen worden bereikt omdat: i) de vereiste verbeteringen technisch slechts haalbaar zijn in perioden die de gestelde termijn overschrijden; of ii) de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn onevenredig kostbaar zou zijn; of iii) de natuurlijke omstandigheden (bv invloed zoutwater) een tijdige verbetering van de toestand van het oppervlakte- of grondwaterlichaam beletten. Deze verlengingen worden evenwel beperkt tot maximum twee bijwerkingen van het stroomgebiedbeheerplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt. De verlenging van de termijn en de redenen daarvoor worden in het stroomgebiedbeheerplan specifiek vermeld en toegelicht, met inbegrip van een overzicht gegeven van de vereiste maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de waterlichamen voor het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen, de redenen voor significante vertraging bij de operationalisering van deze maatregelen, alsmede het vermoedelijke tijdschema voor de uitvoering ervan. In de bijwerkingen van het stroomgebiedbeheerplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen (art. (4)).

Een tweede groep uitzonderingen die wordt voorzien in de Richtlijn betreft het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen voor specifieke oppervlakte- of grondwaterlichamen,

wanneer die lichamen in zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Deze minder strenge milieudoelstellingen kunnen enkel worden vastgesteld indien: i) aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door zulke menselijke activiteiten worden gediend, niet kan worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich meebrengen; ii) voor oppervlaktewateren de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is en voor grondwater zo gering mogelijke veranderingen optreden in de goede grondwatertoestand, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging; en iii) daarbij geen verdere achteruitgang optreedt in de toestand van het aangetaste waterlichaam. De vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het stroomgebiedbeheerplan specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst (art. 4(5)).

Een derde groep uitzonderingen betreft het toestaan van een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen, indien deze enerzijds het gevolg zijn van omstandigheden die zich voordoen door een natuurlijke oorzaak of overmacht en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien (met name extreme overstromingen of lange droogteperiodes), of anderzijds het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen. Hierbij moet aan alle volgende voorwaarden worden voldaan: i) alle haalbare stappen moeten worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen teneinde het bereiken van de milieudoelstellingen voor andere, niet door die omstandigheden getroffen waterlichamen niet in het gedrang te brengen; ii) de voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden in het stroomgebiedbeheerplan vermeld; iii) de maatregelen die in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden moeten worden genomen, worden opgenomen in het maatregelenprogramma en mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer die omstandigheden niet meer bestaan; iv) de gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd; en v) alle haalbare maatregelen worden genomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs haalbaar is te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden, behalve wanneer wordt vastgesteld dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen deze termijnen kunnen worden bereikt omdat de vereiste verbeteringen technisch slechts haalbaar zijn in perioden die de gestelde termijn overschrijden, ofwel de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn onevenredig kostbaar zou zijn, ofwel de natuurlijke omstandigheden een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam beletten. In de volgende bijwerking van het stroomgebiedbeheerplan moet een overzicht worden gegeven van de *effecten* van de omstandigheden en van de maatregelen die werden of zullen worden genomen (art. 4(6)).

De vierde groep uitzonderingen die door de Richtlijn wordt voorzien, behelst drie situaties waarbij aan dezelfde voorwaarden moet worden voldaan: i) het niet bereiken van een goede (kwantitatieve of chemische) grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, of ii) het niet voorkomen van de achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam maakt geen inbreuk uit op de milieudoelstellingen als dit het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen; en iii) het niet voorkomen van de achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand vormt geen inbreuk als dit het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling (zie hoger bij aanduiden kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen). Hierbij moeten alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan. De redenen voor die veranderingen of wijzigingen moeten van hoger openbaar belang zijn en/of het nut van het bereiken van de milieudoelstellingen voor milieu en samenleving moet worden overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling. Het nuttige doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het waterlichaam wordt gediend, kan daarenboven vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen. De redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het verplichte stroomgebiedbeheerplan en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst (art. 4(7)).

2.3.6.2.2. Omzetting van de Richtlijn 2000/60/ EG in Vlaamse Wetgeving

Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna afgekort: Decreet Integraal Waterbeleid) heeft de omzetting van de Kaderrichtlijn Water in een ruimer perspectief geplaatst. Met het decreet wordt niet enkel de Kaderrichtlijn Water (Titel I. Doelstellingen, beginselen, organisatie, voorbereiding en opvolging van het integraal waterbeleid) geïmplementeerd, maar wordt ook de basis van gelegd voor een integraal waterbeleid in Vlaanderen. Dit decreet heeft bepaalde repercussies voor de havenautoriteiten.

Algemene verplichtingen

1. Verwezenlijking van de doelstellingen van integraal waterbeleid

Overeenkomstig artikel 5 van het decreet moeten het Vlaamse Gewest en alle bij het integraal waterbeleid betrokken diensten en agentschappen, besturen, alsmede publiek- en privaatrechterlijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest zijn belast met taken van openbaar nut (dus ook de havenautoriteiten) bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van integraal waterbeleid. Het betreft volgende doelstellingen:

1° de bescherming, de verbetering of het herstel van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen op zo'n wijze dat tegen uiterlijk 22 december 2015 een goede toestand van de watersystemen wordt bereikt. Onder een goede toestand wordt verstaan:

- a) minstens een goede chemische, ecologische en kwantitatieve toestand voor oppervlaktewaterlichamen;
- b) minstens een goede chemische toestand en een goed ecologisch potentieel voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen;
- c) minstens een goede chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen;

2° het voorkomen en verminderen van de verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater, onder meer door:

- a) het progressief verminderen van de verontreiniging door prioritare stoffen;
- b) het stopzetten of het progressief beëindigen van de verontreiniging door prioritair gevaarlijke stoffen;

3° het duurzaam beheer van de voorraden aan oppervlakte- en grondwater door:

- a) een duurzame watervoorziening, met inbegrip van de winning, opvang, behandeling en distributie van water bestemd voor menselijke aanwending;
- b) een duurzaam watergebruik;

4° het voorkomen van de verdere achteruitgang van aquatische ecosystemen, van rechtstreeks van waterlichamen afhankelijke terrestrische ecosystemen en van waterrijke gebieden, onder meer door:

- a) het zoveel mogelijk behouden en herstellen van de natuurlijke werking van watersystemen;
- b) het ongedaan maken of het beperken van het schadelijk effect van versnippering die is ontstaan door niet-natuurlijke elementen in en langs oppervlaktewaterlichamen;
- c) de vrije vismigratie te verzekeren voor alle soorten vis voor 1 januari 2010, in alle hydrografische stroomgebieden, en het voorkomen van nieuwe migratieknelpunten;
- d) het hanteren van technieken van natuurtechnische milieubouw;

5° het verbeteren en het herstellen van aquatische ecosystemen en van rechtstreeks van waterlichamen afhankelijke terrestrische ecosystemen:

- a) tot op nader te bepalen of van toepassing zijnde referentieniveaus in de waterrijke gebieden van internationale betekenis;
- b) tot op nader te bepalen of van toepassing zijnde referentieniveaus in het Vlaams Ecologisch Netwerk;
- c) tot op nader te bepalen of van toepassing zijnde referentieniveaus in de groengebieden, de parkgebieden, de bosgebieden, de natuurontwikkelingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen die van kracht zijn in de ruimtelijke ordening;
- d) in de speciale beschermingszones voorzover het maatregelen betreft bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;

6° het beheer van hemelwater en oppervlaktewater zo organiseren dat:

- a) het hemelwater zoveel mogelijk verdampt of nuttig wordt aangewend of geïnfiltreerd, en dat het overtollig hemelwater en effluentwater gescheiden van het afvalwater en bij voorkeur op een vertraagde wijze via het oppervlaktewaternet wordt afgevoerd;
- b) verdroging wordt voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt;
- c) zoveel mogelijk ruimte wordt geboden aan water, met behoud en herstel van de watergebonden functies van de oeverzones en overstromingsgebieden;
- d) de risico's op overstromingen die de veiligheid aantasten van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, worden teruggedrongen;

7° het terugdringen van landerosie en van de aanvoer van sedimenten naar de oppervlaktewaterlichamen, en van het door menselijk ingrijpen veroorzaakt transport en de afzetting van slib en sediment in het oppervlaktewaterlichaam;

8° het beheer en het ontwikkelen van waterwegen met het oog op de bevordering van een milieuvriendelijker transportmodus van personen en goederen via de waterwegen en het realiseren van de intermodaliteit met de andere vervoersmodi en het bevorderen van de internationale verbindingfunctie ervan;

9° de integrale afweging van de diverse functies binnen een watersysteem, evenals het onderling verband tussen de verschillende functies van het watersysteem;

10° het bevorderen van de betrokkenheid van de mens met het watersysteem, waaronder de verhoging van de beleefingswaarde in stedelijk gebied en vormen van zachte recreatie.

Bij de verwezenlijking van deze doelstellingen moet rekening worden gehouden met het onderlinge verband tussen (i) het water en de andere onderdelen van het milieu, in het bijzonder het met het water verbonden ecosysteem, (ii) het grondwater, oppervlaktewater en hemelwater, en (iii) de waterkwaliteit en de waterkwantiteit.

2. Rekening houden met de beginselen van integraal waterbeleid

Verder moeten de havenautoriteiten bij het voorbereiden, het vaststellen, het uitvoeren, het opvolgen en het evalueren van het integraal waterbeleid eveneens rekening houden met volgende beginselen³⁷³:

- 1° het standstillbeginsel, op grond waarvan moet worden voorkomen dat de toestand van watersystemen verslechtert;
- 2° het preventiebeginsel, op grond waarvan moet worden opgetreden om schadelijke effecten te voorkomen, veeleer dan die achteraf te moeten herstellen;
- 3° het bronbeginsel, op grond waarvan preventieve maatregelen aan de bron worden genomen;
- 4° het voorzorgsbeginsel, op grond waarvan het treffen van maatregelen ter voorkoming van schadelijke effecten niet moet worden uitgesteld omdat na afweging het bestaan van een oorzakelijk verband tussen het handelen of nalaten en de gevolgen ervan niet volledig door wetenschappelijk onderzoek is aangetoond;
- 5° het “de vervuiler betaalt”-beginsel, op grond waarvan de kosten voor maatregelen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van schadelijke effecten en de kosten voor het herstellen van deze schade voor rekening zijn van de veroorzaker;
- 6° het kostenterugwinningsbeginsel, op grond waarvan de kosten voor waterdiensten, met inbegrip van de milieukosten en de kosten van de hulpbronnen, in rekening worden gebracht met inachtneming van een economische analyse van het watergebruik;
- 7° het herstelbeginsel, op grond waarvan bij schadelijke effecten deze voorzover mogelijk daadwerkelijk worden hersteld tot de van toepassing zijnde referentieniveaus;
- 8° het participatiebeginsel, op grond waarvan aan de burgers vroeg, tijdig en doeltreffend inspraak wordt verleend bij het voorbereiden, het vaststellen, het uitvoeren, het opvolgen en het evalueren van het integraal waterbeleid;

³⁷³ Artikel 6 Decreet Integraal Waterbeleid

- 9° het beginsel van hoog beschermingsniveau, op grond waarvan een zo hoog mogelijk beschermingsniveau wordt nagestreefd van de aquatische ecosystemen, met inbegrip van de rechtstreeks afhankelijke terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden, zonder evenwel het multifunctionele gebruik van de watersystemen uit het oog te verliezen;
- 10° het beginsel dat het watersysteem een van de ordenende principes is in de ruimtelijke ordening;
- 11° het beginsel van de evaluatie ex ante, op grond waarvan een voorafgaande, systematische en grondige evaluatie van de gevolgen van het integraal waterbeleid op het milieu, het economische en sociale aspect en voor de samenleving, en voor de uitvoerende en handhavende instanties wordt uitgevoerd.

Algemene instrumenten voor integraal waterbeleid

1. De watertoets

Van groot belang voor de havens is de introductie van de zogenaamde “watertoets” in het decreet³⁷⁴. Overeenkomstig deze bepaling moet de overheid die over een vergunning, een plan of programma moet beslissen, er zorg voor dragen, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd. Met “schadelijk effect” wordt ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit, bedoeld. Die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen³⁷⁵.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot

³⁷⁴ Artikel 8 Decreet Integraal Waterbeleid

³⁷⁵ Artikel 3, § 2, 17° Decreet Integraal Waterbeleid

maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren. Bij het nemen van die beslissing houdt de overheid rekening met de relevante door de Vlaamse regering vastgestelde waterbeleidsplannen, voorzover die bestaan. Het betreft met name het stroomgebiedbeheerplan, de relevante bekkenbeheerplannen en de relevante deelbekkenbeheerplannen. De beslissing die de overheid neemt moet worden gemotiveerd, waarbij in elk geval de doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid worden getoetst.

De overheid die moet beslissen over een vergunningsaanvraag kan advies vragen over het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren aan de door de Vlaamse regering aan te wijzen instantie³⁷⁶. Die brengt een gemotiveerd advies uit binnen dertig kalenderdagen na ontvangst van het dossier. Wordt er al op basis van andere regelgeving advies gevraagd in de loop van de vergunningsprocedure, dan beschikt de door de Vlaamse regering aan te wijzen instantie over dezelfde termijn als de andere adviesverleners.

Als er binnen die termijnen geen advies is verleend, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. Zolang geen stroomgebiedbeheerplannen, bekkenbeheerplannen of deelbekkenbeheerplannen zijn vastgesteld of wanneer een schadelijk effect wordt veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater, moet de vergunningverlenende overheid bij twijfel over het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te voorkomen, te beperken, te herstellen of te compenseren advies vragen aan de door de Vlaamse regering aangewezen instantie.

Voor de vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma die zijn onderworpen aan een milieueffectenrapportage geschiedt de analyse en evaluatie van het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te vermijden, te beperken, te herstellen of te compenseren, in dat rapport.

De havenautoriteiten zullen deze “watertoets” in het achterhoofd moeten houden bij het aanvragen van vergunningen in de ruime zin van het woord en het uitwerken van plannen en programma’s.

2. *Oeverzones*

In artikel 9 van het decreet worden het concept “oeverzones” geïntroduceerd. Een oeverzone is een strook land vanaf de bodem van de bedding van het oppervlaktewaterlichaam die een functie vervult inzake natuurlijke werking van watersystemen of het natuurbehoud, of de bescherming tegen erosie of inspoeling van sedimenten, bestrijdingsmiddelen of

³⁷⁶ Hiervoor is momenteel een uitvoeringsbesluit in voorbereiding.

meststoffen³⁷⁷. Binnen die oeverzones zullen onder bepaalde voorwaarden strenge beperkingen gelden, zoals een bemestingsverbod, verbod om bestrijdingsmiddelen en ruimingslib op de oever aan te brengen, verbod om groundbewerkingen uit te voeren en het bouwen van nieuwe bovengrondse constructies.

Bij het afbakenen van de oeverzones werd in het decreet expliciet rekening gehouden met de specifieke noden van de havens. Er wordt zodoende een uitzondering gemaakt voor de oeverzones die zijn gelegen langs een waterweg. Voor de oeverzones langs alle oppervlaktewaterlichamen - met uitzondering van de waterwegen – wordt een afbakening van rechtswege ingevoerd: deze oeverzones omvat ten minste de taluds³⁷⁸ van het oppervlaktewaterlichaam. Als met het oog op de natuurlijke werking van watersystemen of het natuurbehoud, of de bescherming tegen erosie of inspoeling van sedimenten, bestrijdingsmiddelen of meststoffen een bredere oeverzone nodig is, wordt die op gemotiveerde wijze afgebakend in het bekkenbeheerplan of het deelbekkenbeheerplan. Oeverzones langs waterwegen worden slechts (op gemotiveerde wijze) afgebakend in het stroomgebiedbeheerplan of bekkenbeheerplan indien hiertoe de noodzaak bestaat met het oog op de natuurlijke werking van watersystemen of het natuurbehoud, of inzake de bescherming tegen erosie of inspoeling van sedimenten, bestrijdingsmiddelen of meststoffen.

Verplichtingen inzake de opmaak van stroomgebiedbeheerplannen, bekkenbeheerplannen en deelbekkenbeheerplannen.

Teneinde het integraal waterbeleid in het Vlaamse Gewest te realiseren wordt door het decreet voorzien in de opmaak van stroomgebiedbeheerplannen, bekkenbeheerplannen of deelbekkenbeheerplannen. De havens zijn ertoe verplicht – op eenvoudig verzoek van de instanties bevoegd voor het opmaken van de waterbeleidsplannen³⁷⁹ – alle informatie waarover ze beschikken en die nodig is voor het opstellen van het stroomgebiedbeheerplan, bekkenbeheerplan, het bekkenvoortgangsrapport of deelbekkenbeheerplan ter beschikking te stellen³⁸⁰.

Verwezenlijking van de milieudoelstellingen

Bij de implementatie van de vermelde milieudoelstellingen in de Vlaamse wetgeving werden een aantal fricties vastgesteld. Vooreerst bestaat er een discrepantie tussen de invulling van het concept “milieukwaliteitsnorm” in de Kaderrichtlijn Water en in de huidige Vlaamse milieuwetgeving. Bovendien heeft de Vlaamse decreetgever de implementatie van de Kaderrichtlijn Water binnen het ruimer kader van integraal waterbeleid ingevuld, waarbij ook

³⁷⁷ Artikel 3, § 2, 43° Decreet Integraal Waterbeleid

³⁷⁸ Een “talud” is een strook land binnen de bedding van een oppervlaktewaterlichaam vanaf de bodem van de bedding tot aan het begin van het omgevende maaiveld of de kruin van de berm (Artikel 3, § 2, 42° Decreet Integraal Waterbeleid)

³⁷⁹ Zijnde de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW), het bekkensecretariaat of het waterschap.

³⁸⁰ Artt. 35, § 2, 41, § 2 & 45, § 2 Decreet Integraal Waterbeleid

aandacht aan normen van kwantitatieve aard en milieukwaliteitsnormen voor waterbodems wordt besteed. Tenslotte werden de in de Kaderrichtlijn Water vermelde uitzonderingen op het bereiken van een goede toestand van het oppervlakte- en grondwater tegen 22 december 2015 door de Vlaamse decreetgever verstrengd.

Aanduiden van kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen

Zoals gezegd mogen de Lidstaten oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aanmerken indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan³⁸¹. De voorwaarden hiervoor werden reeds hierboven beschreven. De voorwaarden voor het aanduiden van oppervlaktelichamen als kunstmatig of sterk veranderd werden door de Vlaamse decreetgever sterk verstrengd, aangezien voor kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen een minder strenge ecologische doelstelling – namelijk het goed ecologisch potentieel in plaats van de goede ecologische toestand – wordt gesteld. Het decreet verwijst hierbij niet naar het begrip “duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling” aangezien hierover geen eenduidige interpretatie bestaat en zulks tot uitholling van de milieudoelstellingen kan leiden. In het decreet kunnen oppervlaktewaterlichamen enkel als kunstmatig of sterk veranderd indien de voor het bereiken van de goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken een betekenisvol nadelig effect zouden hebben het op (i) het milieu, (ii) activiteiten van groot maatschappelijk belang met betrekking tot de scheepvaart, havenfaciliteiten, openbare voorzieningen voor water bestemd voor menselijke consumptie of hernieuwbare energieopwekking, en (iii) de bescherming tegen overstroming van vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen gelegen *buiten* overstromingsgebieden³⁸². Oppervlaktewaterlichamen kunnen met andere woorden niet als

³⁸¹ Artikel 4, 3° Kaderrichtlijn Water

³⁸² In het decreet wordt immers niet enkel voorzien in de aanduiding van “overstromingsgebieden” bij de opmaak van de bekkenbeheerplannen, maar wordt eveneens voorzien in juridische instrumenten die kunnen worden ingeroepen bij de afbakening van deze overstromingsgebieden. Deze instrumenten geven recht op een bepaalde vergoeding voor de benadeelde eigenaar. Het betreft meer bepaald de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht en de vergoedingsplicht. De in artikel 17, § 1 ingeschreven “aankoopplicht” voorziet dat de eigenaar van een onroerend goed de verwerving ervan kan eisen van het Vlaamse Gewest indien hij aantoon dat tengevolge van de afbakening van een overstromingsgebied waarbinnen dit goed is gelegen, de waardevermindering ernstig is of de leefbaarheid ernstig in het gedrang komt. Bij de berekening van de aankoopprijs wordt rekening gehouden met het verschil in waarde van het onroerend goed voor de opname in de oeverzone of het overstromingsgebied en de waarde na de afbakening hiervan. Het bedrag dat de eigenaar van het Vlaamse Gewest ontvangt, wordt in voorkomend geval vermindert met het bedrag dat de eigenaar heeft ontvangen ten gevolge van planschade voor hetzelfde onroerend goed. Wanneer een eigenaar toepassing maakt van de aankoopplicht van het Vlaamse Gewest, kan hij geen aanspraak meer maken op planschade, patrimoniumverlies, schadevergoeding of andere aankoopplicht van het Vlaamse Gewest voor hetzelfde onroerend goed. De in artikel 17, § 2 ingeschreven “vergoedingsplicht” voorziet dat van het Vlaamse Gewest een vergoeding worden gevraagd indien een onroerend goed wordt gebruikt dat binnen een afgebakend overstromingsgebied ligt, in de mate dat, ten gevolge van het actief inschakelen ervan door de overheid in de waterbeheersing, inkomstenverlies kan worden aangetoond, tenzij het Vlaamse Gewest het goed ondertussen heeft verworven. De hoogte van de vergoeding bedoeld in eerste lid houdt rekening met het standstillbeginsel en het “de vervuiler-betaalt”-beginsel en de verordenende bepalingen inzake ruimtelijke ordening, in het bijzonder de stedenbouwkundige voorschriften van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht

kunstmatig of sterk veranderd worden aangeduid omwille van betekenisvolle negatieve effecten op recreatie, net zomin als op energieopwekking die geen gebruik maakt van hernieuwbare hulpbronnen of op andere activiteiten. Voor de scheepvaart, havenfaciliteiten, openbare voorzieningen voor water bestemd voor menselijke consumptie en hernieuwbare energieopwekking moet het bovendien om activiteiten van “groot maatschappelijk belang” gaan. Als voorwaarde voor het aanduiden van oppervlaktewaterlichamen als “kunstmatig” of “sterk veranderd” geldt dat het doel dat door de kunstmatige of veranderde aard van het oppervlaktewaterlichaam wordt gediend, niet kan worden bereikt met andere voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen, omdat dit technisch niet haalbaar is of onevenredig hoge kosten zou meebrengen³⁸³.

1. Omstandigheden waarin van het bereiken van de milieudoelstellingen kan worden afgeweken

Hierboven werden de vier uitzonderingsgronden beschreven waarbij overeenkomstig het artikel 4, leden 4 tot en met 9 van de Kaderrichtlijn Water onder bepaalde voorwaarden van de milieudoelstellingen, en de termijnen voor het bereiken ervan, kan worden afgeweken. Bij de implementatie van deze uitzonderingsgronden is de Vlaamse decreetgever op bepaalde punten strenger geweest.

Een eerste groep uitzonderingen betreft de mogelijkheid tot het verlengen van de termijnen voor het bereiken van een goede toestand van de oppervlaktewater- of grondwaterlichamen. Artikel 53 van het decreet heeft deze uitzonderingsgrond integraal overgenomen. Ook de tweede groep uitzonderingen (inzake het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen voor specifieke oppervlakte- of grondwaterlichamen, wanneer die lichamen in zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn) werd door de Vlaamse decreetgever integraal overgenomen³⁸⁴. De derde groep uitzonderingen (inzake het toestaan van een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen, indien deze enerzijds het gevolg zijn van omstandigheden die zich voordoen door een natuurlijke oorzaak of overmacht en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien - met name extreme overstromingen of lange droogteperioden -, of anderzijds het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen) werd integraal overgenomen door de Vlaamse decreetgever, met dien verstande dat in het artikel 55 van het decreet sprake is van de “gevolgen” van die omstandigheden. Het gebruik van de term

in de ruimtelijke ordening. Er is geen vergoeding verschuldigd als het inkomstenverlies het gevolg is van beperkingen, voorschriften en voorwaarden die door of krachtens een andere regelgeving zijn opgelegd. Wanneer een gebruiker toepassing maakt van de vergoedingsplicht van het Vlaamse Gewest, kan hij geen aanspraak meer maken op een andere vergoedingsplicht van het Vlaamse Gewest of een andere vergoedingsregeling voor hetzelfde inkomstenverlies met betrekking tot hetzelfde onroerend goed. Dit instrumentarium wordt afdoende geacht, zodat geen bijkomende uitzonderingen voor goederen gelegen binnen een overstromingsgebied worden opgenomen.

³⁸³ Artikel 52 Decreet Integraal Waterbeleid

³⁸⁴ Artikel 54 Decreet Integraal Waterbeleid

“effecten” kan immers aanleiding geven tot verwarring inzake het begrip “schadelijke effecten” dat een kernprincipe vormt voor de toepassing van de “watertoets” in het decreet. De vierde groep uitzonderingen³⁸⁵ werd door de Vlaamse decreetgever uitgesplitst in drie uitzonderingsgronden en hierbij sterk verstrengd ten opzichte van de Kaderrichtlijn Water. In eerste instantie houdt het niet bereiken van de goede toestand van een grondwaterlichaam, de goede ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam of het goed ecologisch potentieel van een kunstmatige of sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam geen schending in van de vastgestelde milieudoelstellingen indien dit het gevolg is van nieuwe veranderingen in de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of indirecte wijzigingen in de grondwaterstand³⁸⁶, *omwille* van (i) activiteiten van groot maatschappelijk belang met betrekking tot de *scheepvaart, havenfaciliteiten*, openbare voorzieningen voor water bestemd voor menselijke consumptie of hernieuwbare energieopwekking, of (ii) de bescherming tegen overstroming van vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen gelegen buiten overstromingsgebieden³⁸⁷. De in de Kaderrichtlijn Water vermelde uitzonderingsgrond wordt hier gekoppeld aan die “duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling”, die eveneens kunnen worden ingeroepen voor het aanduiden van oppervlaktewaterlichamen als “kunstmatig” of “sterk veranderd”, waardoor het toepassingsgebied fel verengt. In feite gaat het om een concrete invulling van voorwaarde c) van artikel 4.7 van de Kaderrichtlijn Water waarbij de redenen van de veranderingen of wijzigingen van hoger openbaar belang moeten zijn en/of het nut van het bereiken van de doelstellingen voor milieu en samenleving moet worden overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling.

Het niet voorkomen van de achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam impliceert een schending van het standstillbeginsel en kan volgens de Vlaamse decreetgever slechts in zeer restrictieve gevallen worden ingeroepen. Het decreet voorziet dan ook dat het niet voorkomen van de achteruitgang van de zeer goede of goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam enkel geen schending in houdt van de vastgestelde milieudoelstellingen als dit het gevolg is van nieuwe veranderingen in de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam, *omwille* van activiteiten van groot maatschappelijk belang met betrekking tot de bescherming tegen overstromingen van vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen gelegen buiten overstromingsgebieden. Ook hier wordt de

³⁸⁵ Namelijk, (i) het niet bereiken van een goede (kwantitatieve of chemische) grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, of (ii) het niet voorkomen van de achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam maakt geen inbreuk uit op de milieudoelstellingen als dit het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen; en (iii) het niet voorkomen van de achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand vormt geen inbreuk als dit het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling

³⁸⁶ Taalkundig werd in het decreet de voorkeur gegeven aan ‘grondwaterstand’ dan aan ‘stand van het grondwaterlichaam’. De toevoeging van ‘indirecte’ geeft aan dat de wijziging van de grondwaterstand het gevolg is van activiteiten die niet het doel op zich hebben om de grondwaterstand te wijzigen.

³⁸⁷ Artikel 56, § 1 Decreet Integraal Waterbeleid

voorwaarde c) van de Kaderrichtlijn Water verscherpt door een restrictieve invulling van het begrip “duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling”, namelijk de bescherming tegen overstromingen. Bovendien heeft de Vlaamse decreetgever het niet aanvaardbaar geacht dat de toestand van de grondwaterlichamen in het Vlaamse Gewest verder achteruitgaat: artikel 56, § 2 van het decreet heeft het enkel over de achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, niet van een grondwaterlichaam, wat een felle verstrenging is ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water.

In derde instantie werden ook de voorwaarden voor het niet voorkomen van de achteruitgang van de zeer goede toestand naar een goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam door de Vlaamse decreetgever verstrengd door een restrictieve invulling van het begrip “duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling”. De bedoelde achteruitgang houdt geen schending in van de vastgestelde milieudoelstellingen als dit het gevolg is van nieuwe activiteiten van groot maatschappelijk belang met betrekking tot de openbare voorzieningen voor water bestemd voor de menselijke consumptie of de inrichting van een overstromingsgebied langs het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam³⁸⁸.

In elk van deze drie gevallen moeten door de Vlaamse regering de in de Kaderrichtlijn Water gestelde voorwaarden in acht worden genomen: (i) alle haalbare stappen en maatregelen worden genomen om de negatieve effecten op de toestand van het oppervlaktewaterlichaam of het grondwaterlichaam tegen te gaan, (ii) het doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam wordt gediend, kan niet worden bereikt met andere voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen, omdat dit technisch niet haalbaar is of onevenredig hoge kosten met zich zou meebrengen, (iii) de gevallen waarin van de milieudoelstellingen wordt afgeweken worden de Vlaamse regering om de zes jaar herzien.

2.3.6.3. Juridisch-technische analyse

Gelet op het feit dat de kaderrichtlijn water slechts recentelijk is omgezet in Vlaamse wetgeving, kunnen nog geen uitspraken worden gedaan omtrent de al dan niet juiste omzetting. Het spreekt trouwens vanzelf dat de concrete invulling van de opgelegde verplichtingen veel belangrijker zal zijn. Momenteel zijn er nog geen uitvoeringsbesluiten zodat ook hieromtrent nog geen standpunt kan worden ingenomen. Ook is het wachten op het standpunt van de Europese Commissie.

³⁸⁸ Artikel 56, § 3 Decreet Integraal Waterbeleid

2.3.7. MER en Plan-MER voor projecten met grensoverschrijdende effecten

2.3.7.1. Multilaterale verdragen³⁸⁹

2.3.7.1.1. Het Verdrag van Espoo

In navolging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten³⁹⁰ werd in 1991 door de leden van de ECE van de VN het Verdrag inzake de milieueffectenrapportage in grensoverschrijdend verband gesloten (Espoo, 25 februari 1991). Het Verdrag omschrijft de effecten als ieder gevolg voor het milieu veroorzaakt door een voorgenomen activiteit. Met deze ruime definitie worden ook de effecten of de samenhang van de effecten bedoeld op de gezondheid en veiligheid van de mens, de flora, de fauna, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap, de historische monumenten of andere fysieke structuren en ook de gevolgen voor het cultureel erfgoed (art. 1 (7)). Het Verdrag viseert het voorkomen, verminderen en beheersen van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten op projectniveau, en voor zover relevant ook op beleids-, planning- en programmatieniveau (art. 2 (7)). Wegens de per definitie grensoverschrijdende finaliteit van het Verdrag betekent dit dat een voorgenomen activiteit effecten moet teweegbrengen op een gebied onder de rechtsmacht van een andere verdragspartij. Een grensoverschrijdend effect moet worden gelezen als "*ieder effect, niet uitsluitend van mondiale aard, dat binnen een gebied onder de rechtsmacht van een partij wordt teweeggebracht door ...*" (art. 1 (8)). Indien de activiteit mogelijke nadelige effecten heeft op een gebied voorbij de nationale rechtsmacht van de verdragspartijen, is het Verdrag onduidelijk en behoort het tot de discretie van de verdragspartij die deze activiteit moet beoordelen of er een milieu-effectenrapportageprocedure noodzakelijk is. De MER-Richtlijn van de EG en andere verdragen, zoals het Protocol van 1991 bij het Antarcticaverdrag, kunnen hierover uitsluitsel geven. De verdragspartijen zijn ook vrij strengere maatregelen toe te passen via bilaterale of multilaterale regelingen (art. 2 (9) en 8).

In Aanhangsel I bij het Verdrag van Espoo is een lijst van activiteiten opgenomen die de verdragspartijen moeten onderwerpen aan een nationale milieu-effectenrapportageprocedure alvorens een besluit tot machtiging of uitvoering van deze activiteiten kan worden getroffen. Deze lijst van activiteiten bevat onder andere **zeehandels havens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1.350 ton**. In die zin is dus ook Verdrag van Espoo van belang voor de Vlaamse zeehavens.

³⁸⁹ MAES, F., in DE KETELAERE, K. (ed), *o.c.*, 160-162.

³⁹⁰ Zie uitgebreid over de milieu-effectenrapportage: DE MULDER, J., Milieu-effectrapportage voor projecten met grensoverschrijdende milieu-effecten, 5 *T.M.R.* 228-250 (1996/4); DE MULDER, J., Milieu-effectrapportage: recente tendensen, beleidsontwikkelingen en wijzigingen in de regelgeving, 6 *T.M.R.* 334-343 (1997/5);

De milieueffectenrapportageprocedure moet onder meer resulteren in een milieueffectenrapport, volgens de minimale inhoudelijke vereisten van Aanhangsel II bij het Verdrag, en moet het publiek toelaten aan de procedure deel te nemen. Het publiek in het gebied waarin de grensoverschrijdende effecten mogelijk zijn, moet op een gelijkwaardige behandeling kunnen rekenen als het publiek van de partij van herkomst van de effecten (art. 2 (6)). In Aanhangsel III bij het Verdrag zijn de criteria opgenomen die kunnen worden gebruikt als hulpmiddel bij het vaststellen van een belangrijk nadelig grensoverschrijdend effect van de activiteiten die niet vallen onder Aanhangsel I, maar toch in aanmerking kunnen komen voor de verplichtingen ten aanzien van de activiteiten uit Aanhangsel I. Deze activiteiten worden een Aanhangsel I-activiteit indien de betrokken verdragspartijen hiertoe een overeenkomst hebben bereikt (art. 2 (5)). In eerste instantie zal de verdragspartij die een activiteit uit Aanhangsel I met mogelijke belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten moet vergunnen of toelaten, de potentieel benadeelde verdragspartijen in kennis stellen van deze activiteit (art. 2 (4)).

Deze kennisgevingsprocedure maakt het voorwerp uit van artikel 3 van het Verdrag en komt erop neer dat iedere mogelijke benadeelde verdragspartij in kennis wordt gesteld van een voorgenomen activiteit uit Aanhangsel I, waarna de partijen overgaan tot uitwisseling van informatie met het oog op mogelijke deelname aan de milieu-effectenrapportageprocedure door de benadeelde verdragspartij en haar publiek. . Er is geen verplichting tot uitwisseling van informatie indien deze schadelijk zou zijn voor de bescherming van industriële geheimen en handelsgeheimen of voor de nationale veiligheid (art. 2 (8)). Indien de partijen het niet eens worden over de vraag of een belangrijk nadelig grensoverschrijdend effect mogelijk is, kan elk van de partijen het advies hierover vragen aan een onderzoekscommissie (art. 3 (7)). Deze vraagstelling wordt geregeld in de onderzoeksprocedure uit Aanhangsel IV bij het Verdrag. Het door een aanvrager van een activiteit uit Aanhangsel I opgestelde milieu-effectenrapport wordt ook overgemaakt aan de mogelijke benadeelde verdragspartij, met het oog op commentaar (art. 4). Na voltooiing van het milieueffectenrapport zal de partij van herkomst zonder onnodige vertraging in overleg treden met de mogelijk benadeelde partij (art. 5). Afhankelijk van de commentaren op het milieueffectenrapport, de informatie-uitwisseling en het overleg kan de voorgenomen activiteit doorgaan, hetzij zoals initieel gepland, hetzij mits aanpassingen aan de commentaren en het overleg (art. 6). Artikel 7 voorziet de mogelijkheid van een post-projectbeoordeling en opvolging die aanleiding kan geven tot nieuw overleg over de maatregelen die nodig zijn om de nadelige effecten te beperken of uit te sluiten.

2.3.7.1.2. Omzetting van het Verdrag van Espoo in Belgische en Vlaamse wetgeving

Het Verdrag van Espoo werd, voor wat het Vlaams Gewest betreft, goedgekeurd door het decreet van 15 juli 1997.³⁹¹ Het betreft hier evenwel een louter goedkeuringsdecreet zodat andere bepalingen. Op federaal vlak werd het Verdrag van Espoo goedgekeurd door de wet van 9 juni 1999.³⁹²

Aan het Verdrag van Espoo werd uitvoering gegeven door het Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999³⁹³, tot wijziging van VLAREM van 6 februari 1991.³⁹⁴ Door dit Besluit werd een nieuw artikel 19 bis ingevoegd in VLAREM dat voornamelijk handelt over grensoverschrijdende effecten van exploitaties. Conform dit nieuw artikel 19 bis moet de vergunningsverlenende overheid, wanneer op om het even welke wijze wordt vastgesteld dat de exploitatie van de inrichting negatieve en significante effecten op het milieu van een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo zou kunnen hebben, of wanneer een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo die daardoor in belangrijke mate getroffen kan worden ter zake een verzoek indient, een exemplaar van de milieuvergunningsaanvraag en de bijbehorende bijlagen aan de bevoegde autoriteit van een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo overmaken. Deze gegevens dienen als basis voor het nodige overleg in het kader van de bilaterale betrekkingen tussen de verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo volgens het beginsel van wederkerigheid en gelijke behandeling. Deze toezending van gegevens dient te gebeuren op het tijdstip waarop de vergunningsverlenende overheid het vergunningsaanvraagdossier toezendt aan de bevoegde burgemeester met opdracht tot het instellen van het openbaar onderzoek. De belanghebbende inwoners van de betrokken verdragspartij bij het Verdrag van Espoo kunnen deelnemen aan het openbaar onderzoek of deelnemen aan het openbaar onderzoek dat de bevoegde autoriteit van het betrokken verdragspartij bij het Verdrag van Espoo op basis van het ontvangen vergunningsaanvraagdossier eventueel op haar eigen grondgebied organiseert. De bevoegde autoriteit van het betrokken verdragspartij bij het Verdrag van Espoo kan haar opmerkingen samen met de resultaten van het eventueel door haar georganiseerde openbaar onderzoek aan de bevoegde vergunningverlenende overheid ter kennis brengen binnen een termijn van twee maanden na de datum van de toezending.

Bijkomend dient conform een nieuw ingevoegd artikel 31 bis VLAREM elke beslissing over een milieuvergunningsaanvraag waarop de bovengeschetste procedure van toepassing is, door de bevoegde vergunningverlenende overheid ter kennis gebracht worden van de bevoegde autoriteit van het betrokken verdragspartij bij het Verdrag van Espoo. Ook dient een kopie van de beslissing aan deze bevoegde autoriteit overgemaakt te worden op hetzelfde tijdstip waarop de exploitant kennis krijgt van de beslissing.

³⁹¹ B.S., 1 oktober 1997

³⁹² B.S., 31 december 1999

³⁹³ B.S., 11 maart 1999

³⁹⁴ B.S., 26 juni 1991

Dit Besluit van de Vlaamse regering heeft aldus geen betrekking op het uitvoeren van de MER plicht zelf, die volledig wordt beheerst door de Europese Richtlijnen terzake die hieronder besproken worden. Deze bepalingen zijn aldus van weinig belang voor de Vlaamse Zeehavens.

2.3.7.2. Europese Richtlijnen

2.3.7.2.1. De MER-Richtlijn 85/337/EEG

Voor wat betreft de milieueffectenrapportage voor projecten met grensoverschrijdende effecten, is voornamelijk de Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985³⁹⁵ betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten van belang. Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985, is van toepassing op de milieueffectenbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (art. 1). Conform de bepalingen van artikel 2 van de Richtlijn, dienen de Lidstaten de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. De projecten die onderworpen zijn aan een dergelijke beoordeling worden opgesomd in artikel 4 van de Richtlijn. In dit artikel wordt verwezen naar de projecten opgesomd in Bijlage I en II van de Richtlijn. In Bijlage I is ondermeer sprake van zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart bevaarbaar voor schepen van meer dan 1.350 ton, terwijl in Bijlage II sprake is van de aanleg van wegen, havens (met inbegrip van visserijhavens) en luchthavens alsmede van werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen. Deze milieueffectenbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen (art. 2 (2)). Wel kunnen de lidstaten, in uitzonderlijke gevallen, voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn. In dit geval gaan de Lidstaten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is en of de aldus verzamelde informatie ter beschikking van het publiek moet worden gesteld. Tevens stellen zij de gegevens betreffende deze vrijstelling en de redenen waarom zij is verleend, ter beschikking van het betrokken publiek. Bijkomend dienen de lidstaten de Commissie, voordat de vergunning wordt verleend, op de hoogte te stellen van de redenen waarom de vrijstelling is verleend en verschaffen zij haar alle informatie die zij in voorkomend geval ter beschikking van hun eigen onderdanen stellen (art. 2 (3)).

Zoals gezegd, zijn de projecten opgenomen in Bijlage I van de Richtlijn onderworpen aan een milieueffectenbeoordeling. Met betrekking tot deze projecten dienen de Lidstaten de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever in passende vorm de in

³⁹⁵ P.B.L., 5 juli 1985, afl. 175, 40

bijlage III bedoelde informatie verstrekt, voor zover de Lidstaten deze informatie van belang achten in een bepaald stadium van de vergunningsprocedure en voor de specifieke kenmerken van een specifiek project of van een projecttype en van het milieu dat hierdoor kan worden beïnvloed of indien de Lidstaten, onder meer op grond van de bestaande kennis en beoordelingsmethoden, menen dat redelijkerwijs van een opdrachtgever mag worden verlangd dat hij de gegevens verzamelt. De informatie die de opdrachtgever moet verstrekken, moet ten minste een beschrijving van het project met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang, een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen bevatten, de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieueffecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen en een niet-technische samenvatting van deze gegevens bevatten (art. 5 (2)).

Overeenkomstig artikel 6 van de Richtlijn moeten de Lidstaten ook de nodige maatregelen treffen opdat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid inzake het milieu, met het project te maken kunnen krijgen, de mogelijkheid hebben advies uit te brengen over de aanvraag voor een vergunning. Te dien einde wijzen de Lidstaten in het algemeen of per geval bij de indiening van de vergunningsaanvragen de te raadplegen instanties aan (art. 6 (1)). De Lidstaten dienen er ook op toe te zien dat elke aanvraag voor een vergunning en de verzamelde informatie voor het publiek beschikbaar worden gesteld. Tevens dient het betrokken publiek de mogelijkheid te krijgen zijn mening te geven alvorens een aanvang wordt gemaakt met het project (art. 6 (2)).

Wanneer een Lidstaat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere Lidstaat, of wanneer een Lidstaat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden hierom verzoekt, moet de Lidstaat op wiens grondgebied het project wordt voorgesteld, de verzamelde informatie aan de andere Lidstaat doen toekomen op hetzelfde tijdstip als hij deze informatie ter beschikking stelt van zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide Lidstaten eventueel noodzakelijk overleg op basis van wederkerigheid en op voet van gelijkwaardigheid (art. 7).

Wanneer er uiteindelijk een beslissing is genomen, dienen de bevoegde instanties de inhoud van de beslissing en de eventuele voorwaarden daarvan alsmede de redenen en overwegingen waarop de beslissing is gebaseerd, wanneer zulks is voorgeschreven bij de wetgeving van de Lidstaten ter beschikking te stellen van het betrokken publiek (art. 9).

Wijzigingen aan de Richtlijn 85/337/EEG

Richtlijn 85/337/EEG werd gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997³⁹⁶. Hierbij wordt ondermeer een aanpassing aangebracht aan de lijst van projecten die onderworpen zijn aan een milieueffectenbeoordeling.

Conform Bijlage I zijn thans aan een milieueffectenbeoordeling onderworpen : waterwegen en havens voor de binnenscheepvaart voor schepen van meer dan 1.350 ton alsmede zeehandelshavens met het land verbonden en buiten havens gelegen pieren voor laden en lossen, met uitzondering van pieren voor veerboten, die schepen van meer dan 1.350 ton kunnen ontvangen. Ook Bijlage II werd gewijzigd in die zin dat thans een milieueffectenbeoordeling vereist is voor de aanleg van wegen, havens en haveninstallaties, met in begrip van visserijhavens (voor zover deze niet vallen onder Bijlage I) en de aanleg van waterwegen (eveneens voor zover niet opgenomen in Bijlage I).

Wat betreft de procedure, zijn voornamelijk de wijzigingen aangebracht aan artikel 7 van belang. Conform dit nieuw artikel 7 moet een Lidstaat, wanneer ze constateert dat een project vermoedelijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben in een andere lidstaat, of wanneer een lidstaat waarvan het milieu vermoedelijk aanzienlijke effecten zal ondervinden hierom verzoekt, de andere lidstaat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk wanneer hij zijn eigen publiek informeert, een beschrijving geven van het project, met alle beschikbare informatie over het mogelijke grensoverschrijdende effect ervan, alsmede informatie over de aard van de beslissing die kan worden genomen. Bovendien geeft hij de andere lidstaat een redelijke termijn om kenbaar te maken of hij wenst deel te nemen aan de milieueffectbeoordelingsprocedure.

In dit geval zendt de lidstaat op het grondgebied waarvan men het project wil uitvoeren, indien hij dat niet reeds heeft gedaan, aan de betrokken lidstaat de verzamelde informatie alsmede relevante informatie betreffende de genoemde procedure waaronder de vergunningsaanvraag. De betrokken lidstaat dient er tevens voor te zorgen dat de betrokken informatie binnen een redelijke termijn ter beschikking wordt gesteld van de bevoegde instanties in de betrokken lidstaat en van het betrokken publiek op het grondgebied van de lidstaat die vermoedelijk aanzienlijke effecten zal ondervinden. Bovendien dienen deze instanties en het betrokken publiek voordat een vergunning voor het project wordt verleend, de gelegenheid krijgen binnen een redelijke termijn advies over de verstrekte informatie uit te brengen aan de bevoegde instantie van de lidstaat op het grondgebied waarvan men het project wil uitvoeren.

Overeenkomstig het nieuw artikel 7 dienen de betrokken lidstaten ook overleg te plegen over onder andere de potentiële grensoverschrijdende effecten van het project en de maatregelen

³⁹⁶ P.B.L., 14 maart 1997, afl. 73, 5

die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen en komen een redelijke termijn overeen waarbinnen het overleg moet plaatsvinden.

2.3.7.2.2. Omzetting van de Richtlijn 85/337/EEG in Vlaamse wetgeving

De Richtlijn 85/337/EEG moest worden omgezet uiterlijk tegen 3 juli 1988, maar werd slechts omgezet bij Besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende de organisatie van de milieueffectenrapportage van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen³⁹⁷. Deze Richtlijn werd aldus te laat omgezet. Bovendien oordeelde het Europees Hof van Justitie in haar arrest van 2 mei 1996³⁹⁸ tevens dat de Richtlijn niet correct was omgezet.

Een eerste grief had betrekking op de onjuiste omzetting op nationaal vlak van de artikelen 2, lid 1 en 4, lid 1 van de Richtlijn in samenhang met bijlage I punt 2. Deze grief had evenwel betrekking op thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties met een warmtevermogen van ten minste 300 MW, alsmede kerncentrales en andere kernreactoren (met uitzondering van de onderzoeksinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 thermische kW)." Zij had aldus geen betrekking op Zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1 350 ton, die eveneens MER-plichtig zijn conform Bijlage I punt 8.

Een tweede grief had betrekking op de onjuiste omzetting door de het Vlaams Gewest van de artikelen 2, lid 1 en 4, lid 1 van de Richtlijn in samenhang met Bijlage I punt 6. Ook deze grief had evenwel geen rechtstreekse repercutes op de situatie van de Vlaamse zeehavens.

Een derde grief betrof de onjuiste omzetting door het Vlaams Gewest van artikel 4, lid 2 in samenhang met artikel 2 lid 1 van de Richtlijn. Artikel 4 lid 2 van de Richtlijn verwijst naar de projecten opgenomen in Bijlage II van de Richtlijn. De projecten opgenomen in Bijlage II van de Richtlijn zijn wel degelijk van belang voor de Vlaamse zeehavens. Het betreft hier onder andere de aanleg van havens maar ook van scheepswerven, projecten i.v.m. de terugwinning van land op de zee en de bouw van industriële installaties.

Voor wat het Vlaams gewest betreft, bevat het besluit van 23 maart 1989, een lijst van hinderlijke inrichtingen die overeenkomstig het milieuvergunningsdecreet van de Vlaamse Raad van 28 juni 1985 aan een beoordeling moeten worden onderworpen. Voor andere dan hinderlijke inrichtingen is bij de organieke wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw een bouwvergunningsprocedure ingevoerd. Het Besluit van 29 maart 1989 regelt ook de milieueffectenbeoordeling voor werken die vallen binnen de werkingssfeer van de organieke wet van 29 maart 1962. Volgens de Europese Commissie

³⁹⁷ B.S., 17 mei 1989

³⁹⁸ Zaak C-133/94, *Jurisprudentie* 1996, I-02323

bevat het besluit van 23 maart 1989 en samenhang met de organieke wet van 29 maart 1962 niet alle projecten die zijn opgenomen in Bijlage II van de Richtlijn en die aldus aan een milieueffectenbeoordeling moeten worden onderworpen. Ook het Europees Hof was in haar arrest van oordeel dat de regeling uitgewerkt door het Vlaams Gewest in strijd was met de bepalingen van de Richtlijn en dat deze aldus foutief was omgezet.

Een vierde grief betrof de niet-omzetting door het Vlaams gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van de artikelen 7 en 9 van de Richtlijn. Het gaat hier met name om de effecten die bepaalde projecten kunnen hebben op het milieu in een andere Lidstaat. Volgens de Commissie was deze bepaling niet omgezet in het Besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989.

Gelet op deze veroordeling werden door de Vlaamse Regering een aantal aanpassingen doorgevoerd bij de Besluiten van 27 april 1994³⁹⁹, 25 januari 1995⁴⁰⁰ en 24 mei 1995⁴⁰¹. Deze wijzigingen hadden betrekking op de categorie van inrichtingen die onderworpen waren aan de MER-plicht en de erkenning als MER-deskundige. De wijzigingen hadden evenwel niets te maken met de activiteiten van zeehavens.

Ondanks de aanpassingen die naar aanleiding van het arrest van 2 mei 1996 werden doorgevoerd, werd België een tweede maal veroordeeld door het Europees Hof van Justitie bij arrest dd. 14 juni 2001⁴⁰² wegens niet-correcte omzetting van de Richtlijn 85/337/EEG.

De grief die hier werd aangevoerd door de Europese Commissie betrof de onjuiste omzetting van artikel 2 van de Richtlijn. Krachtens dit artikel moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, aan een voorafgaande vergunning moeten worden onderworpen. Conform de uitvoeringsbesluiten genomen door de Vlaamse regering en met name het Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991,⁴⁰³ bestaat er evenwel een categorie van stilzwijgende vergunningen. Met name wanneer de bevoegde instantie in hoger beroep geen beslissing neemt binnen de gestelde termijn. In dergelijk geval werden de vergunningen geacht te zijn verleend. Dit was volgens de Europese Commissie en ook volgens het Europees Hof van Justitie in strijd met de bepalingen van de Richtlijn.

Gelet op deze veroordeling werd het Besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 gewijzigd door het Besluit van 4 februari 1997.⁴⁰⁴ Het betrof hier een wijziging van de artikelen

³⁹⁹ B.S., 6 mei 1994

⁴⁰⁰ B.S., 28 april 1995

⁴⁰¹ B.S., 30 juni 1995

⁴⁰² Zaak C-230/00 *Jurisprudentie* 2001, I-04591

⁴⁰³ Besluit van de Vlaamse regering houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, B.S., 26 juni 1991.

⁴⁰⁴ B.S., 21 februari 1997

3 en 4 van het Besluit van 23 maart 1989. Ook deze wijzigingen zijn van geen belang voor onderhavige studie.

Bij arrest van 19 november 2002 gewezen door het Europees Hof van Justitie werd de Belgische Staat voor een derde keer veroordeeld.⁴⁰⁵ Deze veroordeling heeft betrekking op de te late omzetting door zowel de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van de Richtlijn 97/11/EG die de oorspronkelijke Richtlijn 85/337/EEG wijzigde.

Met de invoering van het nieuw Decreet van 18 december 2002⁴⁰⁶ werden uiteindelijk de bepalingen van de Richtlijn 97/11/EG overgenomen voor wat het Vlaams Gewest betreft.⁴⁰⁷

Dit decreet voorziet uitdrukkelijk in nadere uitvoeringsreglementering, onder meer ter vervanging van de in de oude MER-besluiten⁴⁰⁸ opgenomen lijsten van MER-plichtige activiteiten. Het nieuwe decreet bepaalt in artikel 12 dat o.m. beide besluiten blijven gelden tot ze worden opgeheven of gewijzigd. Dit houdt dus in dat indien in het decreet geen wijzigingen zijn aangebracht, de twee uitvoeringsbesluiten blijven bestaan en hun gelding blijven hebben zolang er geen nieuwe uitvoeringsbesluiten zijn. Beide besluiten bevatten een zogenaamde positieve lijst, m.a.w. een lijst met categorieën van activiteiten (bouw- of milieuvergunningsplichtige projecten) waarvoor een MER-plicht onverkort geldt. Alhoewel het decreet op de dag van publicatie in werking trad, zorgt het ontbreken van de uitvoeringsreglementering voor een slechts partiële inwerkingtreding. Met name blijft de vraag welke projecten aan de MER-plicht zullen worden onderworpen en voor welke projecten slechts een kennisgeving vereist is.

Artikel 4.3.2 van het nieuwe decreet bevat de omzetting van artikel 4 van de MER-richtlijn. In dit artikel wordt het basissysteem uitgewerkt waarlangs de verplichting kan worden opgelegd om bepaalde categorieën van projecten aan de milieueffectrapportage te onderwerpen. Het systeem houdt in dat wordt gewerkt met twee verschillende lijsten.

Een eerste lijst van categorieën van projecten die steeds MER-plichtig zijn (§ 1), en een tweede lijst van categorieën van projecten die door de administratie moeten worden gescreend om uit te maken of het zinvol is om deze projecten aan MER te onderwerpen (§ 2). Er moet dus goed voor ogen worden gehouden dat de milieueffectrapportage voortaan ook de beoordeling kan inhouden inzake het al dan niet opleggen van de verplichting om een milieueffectrapport op te

⁴⁰⁵ Zaak C-319/01 Jurisprudentie

⁴⁰⁶ B.S., 13 februari 2003

⁴⁰⁷ Zie DE MULDER, J., noot bij Arrest Hof van Justitie 19 november 2002 (C-319/01), *T.M.R.*, 2003/4 (ter perse)

⁴⁰⁸ De 2 belangrijkste besluiten zijn het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectrapportage van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen, gewijzigd bij besluiten van de Vlaamse regering van 27 april 1994, 25 januari 1995, 24 mei 1995, 4 februari 1997 en 10 maart 1998; en het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 25 januari 1995, 4 februari 1997 en 10 maart 1998.

stellen. De administratie moet een screeningbeslissing nemen op basis van selectiecriteria die door de Vlaamse regering worden opgesteld (§ 4). Paragraaf 1 van artikel 4.3.2 bevat de categorieën van projecten waarvoor steeds een MER moet worden opgesteld. De lijst van deze categorieën van projecten moet door de Vlaamse regering worden vastgelegd. De in het artikel opgenomen delegatiebevoegdheid wordt ingeperkt door de expliciete verwijzing naar de selectiecriteria in de bijlage II bij het decreet. De lijst van projecten bevat minimaal de projecten vermeld in Bijlage I van de MER-richtlijn, met uitzondering van die categorieën projecten waarvoor het Vlaamse gewest niet bevoegd is (nucleaire installaties) en met inbegrip van andere categorieën projecten waarvan op voorhand de mogelijkheid van aanzienlijke milieueffecten wordt verondersteld, gelet op de Vlaamse context. Paragraaf 2 van artikel 4.3.2 betreft de categorieën van projecten waarvoor de lidstaten moeten nagaan of de MER-verplichting geldt. De lidstaten beschikken ter zake over een beoordelingsvrijheid, binnen de perken van de door de MER-richtlijn bepaalde mogelijkheden. De lidstaat kan opteren voor een onderzoek per geval of voor het vaststellen van drempelwaarden of criteria of voor een combinatie van beide. In elk geval moet - ongeacht de methode - een beslissing over het toepassingsgebied steeds worden gemotiveerd op basis van de “relevante” selectiecriteria die in de Bijlage III van de MER-richtlijn zijn opgenomen.

De bijlage II bij het decreet bevat een aantal criteria en is een omzetting van vermelde Bijlage III van de MER-richtlijn. Deze criteria zijn de leidraad voor de Vlaamse regering bij het vaststellen van de tweede lijst van de categorieën projecten. Deze lijst bevat die categorieën projecten waarvoor eventueel een MER kan worden opgelegd. Deze lijst bevat minimaal projecten vermeld in Bijlage II van de MER-richtlijn, met uitzondering van die categorieën projecten waarvoor het Vlaamse gewest niet bevoegd is (nucleaire installaties) en met inbegrip van eventueel andere categorieën projecten waarvan op voorhand de noodzakelijke mogelijkheid van betekenisvolle milieueffecten kan worden verondersteld, gelet op de Vlaamse context. Dit houdt in dat bepaalde categorieën van projecten uit de eerste lijst (§ 1) worden hernomen met een beduidend lagere drempel en/of met aanduiding van bijzondere omstandigheden gezien de kenmerken en de plaats van de activiteit. Het is echter de bevoegdheid van de administratie om te beslissen over het al dan niet opleggen van een MER door toetsing van elementen uit het dossier aan de betrokken selectiecriteria.

Paragraaf 4 van artikel 4.3.2 legt de Vlaamse regering op om – op basis van de criteria opgenomen in bijlage II bij het decreet en die identiek zijn aan de Europeesrechtelijke criteria van de MER-richtlijn - de selectiecriteria vast te stellen die het afwegingskader zullen vormen waarvan de administratie gebruik moet maken bij het beslissen over het al dan niet MER-plichtig zijn van een bepaald voorgenomen project. Deze selectiecriteria moeten dus gebaseerd zijn op de Bijlage III van de MER-richtlijn.

Zowel de lijsten als de selectiecriteria zouden in de vorm van bijlagen onderdeel zijn van de geplande uitvoeringsreglementering. Naast de invoering van een beoordelingsmogelijkheid in artikel 4.3.2 zorgt het decreet voor bijkomende flexibiliteit door ook in een – aan bepaalde voorwaarden onderworpen - ontheffingsmogelijkheid te voorzien, zoals bepaald in artikel 4.3.3 van het decreet.

Gelet op het feit dat er nog geen uitvoeringsmaatregelen zijn voor het nieuw Decreet blijft natuurlijk de vraag of de Richtlijn wel correct is omgezet. Hierop kan momenteel echter geen eenduidig antwoord worden gegeven.

Voor wat betreft de te volgen procedure overeenkomstig de regelgeving die geldt in het Vlaams Gewest en de posities van de Vlaamse zeehavens, wordt verwezen naar Deel 4 van deze studie.

2.3.7.2.3. Plan MER of strategische MER Richtlijn 2001/42

Een tweede belangrijke Richtlijn betreffende dit onderdeel, is de Richtlijn 2001/42 van 27 juni 2001⁴⁰⁹ betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Het doel van deze richtlijn is te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen (art. 1).

Overeenkomstig artikel 3 van deze Richtlijn wordt een milieubeoordeling opgemaakt van alle plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot ondermeer landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten (zie hoger).

De criteria om vast te stellen dat plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, zijn onder andere opgesomd in Bijlage II van de Richtlijn. Het gaat hier vooreerst om de kenmerken van plannen en programma's, in het bijzonder gelet op : i) de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden alsmede wat betreft de toewijzing van hulpbronnen, ii) de mate waarin het plan of programma andere plannen en programma's, met inbegrip van die welke deel zijn van een hiërarchisch geheel, beïnvloedt, iii) de relevantie van het plan of programma voor de integratie van milieuoverwegingen, vooral met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, iv) milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, v) de relevantie van het plan of programma voor de toepassing van de milieuwetgeving van de Gemeenschap (bijv. plannen en programma's in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming). Tevens geldt als criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten, de kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen

⁴⁰⁹ P.B.L., 21 juli 2001, afl. 197, 30

worden beïnvloed, in het bijzonder gelet op : i) de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten, ii) de cumulatieve aard van de effecten, iii) de grensoverschrijdende aard van de effecten, iv) de risico's voor de menselijke gezondheid of het milieu (bijv. door ongevallen), v) de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden), vi) de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed gelet op: bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed, de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen of van grenswaarden,- intensief grondgebruik, vii) de effecten op gebieden en landschappen die door een lidstaat, door de Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend.

Deze milieubeoordeling moet worden uitgevoerd tijdens de voorbereiding en voor de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma (art 4). Wanneer een milieubeoordeling vereist is, wordt een milieurapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. (art. 5). Dit milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het niveau van detail van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden.

Het ontwerpplan of ontwerpprogramma en het opgestelde milieurapport worden voor de bevoegde instanties en voor het publiek beschikbaar gesteld. Aan deze instanties en het publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieurapport (art. 6).

Wanneer een lidstaat van oordeel is dat de uitvoering van een voor zijn grondgebied voorbereid plan of programma aanzienlijke milieueffecten in een andere lidstaat kan hebben, of wanneer een lidstaat die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan hierom verzoekt, moet de lidstaat op het grondgebied waarvan het plan of programma wordt voorbereid vóór de vaststelling van dat plan of programma of vóór de onderwerping daarvan aan de wetgevingsprocedure een exemplaar van het ontwerpplan of -programma en van het desbetreffende milieurapport aan de andere lidstaat doen toekomen. Een lidstaat die een exemplaar van een ontwerpplan of -programma en van een milieurapport ontvangt, deelt de andere lidstaat mee of hij raadpleging wenst alvorens dat plan of programma wordt vastgesteld of aan de wetgevingsprocedure wordt onderworpen. In dat geval gaan de betrokken lidstaten tot raadpleging over met betrekking tot de mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma, en tot de maatregelen die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen.

Waar dergelijke raadpleging plaatsvindt, komen de betrokken lidstaten gedetailleerde regelingen overeen om ervoor te zorgen dat de bevoegde instanties en het publiek in de lidstaat die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan, binnen een redelijke termijn worden geïnformeerd en de gelegenheid krijgen hun mening kenbaar te maken (art. 7).

Deze Richtlijn zal uiteraard gevolgen hebben voor de zeehavens wanneer zij wensen uit te breiden of andere omvangrijke werken wensen uit te voeren. Dikwijls zal in zulk geval ook een grensoverschrijdend overleg dienen plaats te vinden, aangezien de effecten zich mogelijk kunnen uitstrekken buiten de Belgische landsgrenzen.

2.3.7.2.4. Omzetting van de Richtlijn 2001/42/EG in Vlaamse Wetgeving

Richtlijn 2001/42/EG werd omgezet door het decreet van de Vlaamse Regering van 18 december 2002.^{410 411} Artikel 2 van dit Decreet voegt in artikel 1.1.2, § 1 van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) de definitie van “milieutechnische eenheid” in. Artikel 4 is de hoofdmoot van dit decreet en voegt dus een titel IV “Milieueffect- en veiligheidsrapportage” in het DABM. De nieuwe titel bevat zeven hoofdstukken, waarvan er vier elk een specifieke rapportagevorm behandelen en een specifieke procedure uittekenen. Voor zover mogelijk werden de procedures geharmoniseerd. De harmonisatie is het sterkst tussen de plan-MER (hoofdstuk II), de project-MER (hoofdstuk III) en het omgevingsveiligheidsrapport (hoofdstuk V).

De procedure voor het ruimtelijk veiligheidsrapport (hoofdstuk IV) was moeilijker af te stemmen op de drie andere omdat ze deels moet ingewerkt worden in het Decreet Ruimtelijke Ordening. Voor zover identieke bepalingen in de vier procedures mogelijk waren, is dit gebeurd. Bovendien zijn de definities, de doelstelling en enkele gemeenschappelijke procedurele bepalingen opgenomen in een gemeenschappelijk hoofdstuk I. Ook bevat het eerste hoofdstuk een mogelijkheid tot afstemming of integratie van milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage voor eenzelfde actie. Het initiatief voor de integratie is vrij. De initiatiefnemer kan hierom verzoeken of de administratie kan het opleggen. Daarnaast is ook een mogelijkheid tot afstemming of integratie voorzien van verschillende rapportages, die in de toekomst op andere beleidsgebieden zouden worden ontwikkeld. Verder voorziet het decreet in een aantal gemeenschappelijke elementen inzake kwaliteitszorg (hoofdstuk VI). Zowel de bepalingen over de erkenning van deskundigen (en bij m.e.r. ook de invoering van de MER-coördinator), inzake de richtlijnenboeken, evaluatie en monitoring als inzake de adviescommissie en de heroverweging van een beslissing zijn gemeenschappelijk. Hoofdstuk VII bevat toezichts- en strafbepalingen. Artikelen 6 tot en met 13 bevatten overgangsbepalingen

⁴¹⁰ B.S., 13 februari 2003.

⁴¹¹ Voor een volledige bespreking zie DE MULDER, J., Het juridisch kader voor milieueffectrapportage over bepaalde plannen en programma's in Vlaanderen, *T.M.R.*, 2003/1, 2.

en artikel 14 regelt de inwerkingtreding. De twee bijlagen zijn bijlagen bij de beide vormen van milieueffectrapportage: de plan-MER, respectievelijk de project-MER.

De krachtlijnen van het decreet zijn de volgende:

- de omzetting van Europese en internationale verplichtingen.
- de inzet van beide instrumenten wordt gekoppeld aan duidelijke doelstellingen zoals de doorwerking in de besluitvorming
- de integratie/harmonisatie van beide - en eventueel andere – rapportageinstrumenten
- de rapportage over plannen (en programma's)
- de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling inzake rapportages
- het beogen en waarborgen van een betere rapportagekwaliteit
- overleg, inspraak en openbaarheid inzake de rapportages
- meer efficiëntie en rechtszekerheid door versoepeling en formalisering van procedures m.i.v. duidelijke proceduretermijnen.

Het decreet definieert milieueffectenrapportage als de procedure die al dan niet leidt tot het opstellen en goedkeuren van een milieueffectrapport over een voorgenomen actie en in voorkomend geval tot het gebruik ervan als hulpmiddel bij de besluitvorming omtrent deze actie, hierna MER te noemen. Deze definitie geeft aan dat ook beslissingen inzake het niet laten opstellen van een milieueffectrapport tot het m.e.r.-proces behoren aangezien een dergelijke beslissing een voorafgaande – weliswaar beperkte - beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten inhoudt. Het betreft in het bijzonder die gevallen waarbij dient te worden nagegaan of de voorgenomen actie (project, plan of programma) kan worden vrijgesteld of ontheven van de MER-verplichting. In deze definitie is verder van belang dat een MER moet worden goedgekeurd, m.a.w. een kwaliteitsbeoordeling moet ondergaan, en pas na een positieve evaluatie kan worden gebruikt in het kader van een eventuele besluitvormingsprocedure over de voorgenomen actie.

Deze Vlaamse definitie gaat dus duidelijk verder dan de definitie van de Richtlijn 2001/42/EG die “milieubeoordeling” omschrijft als “het opstellen van een milieurapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9”.

Verder definieert het Decreet “plan of programma“ als *een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige overheids-, particuliere of gemengde activiteiten worden aangekondigd en dat wordt opgemaakt en vastgesteld, gewijzigd of herzien op initiatief of onder toezicht van het Vlaamse Gewest, de provincies, de intercommunales en/of de gemeenten, en/of van de federale overheid of waarvoor medefinanciering voorzien is door de Europese Gemeenschap of door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking, voor zover het*

voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten kan hebben op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

Ook hier is de definitie in het decreet duidelijk ruimer maar ook concreter dan de desbetreffende definitie in de Richtlijn 2001/42/EG, die luidt: *“plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven”*.

Conform de definitie in het Decreet zijn niet enkel plannen en programma's die uitgaan van een Vlaamse overheidsinstantie MER-plichtig, maar ook acties die onder de federale bevoegdheid ressorteren. Daarnaast dient het initiatiefrecht voor het plan of programma niet noodzakelijk bij de overheid te liggen. Een plan-MER kan ook opgelegd worden indien de overheid een toezichthoudende functie heeft in het kader van de opmaak of de vaststelling van het plan of programma ofwel in het geval van publiek-private samenwerking (PPS). Ook plannen die gedeeltelijk mee worden gefinancierd door de Europese gemeenschap of door het Vlaams Gewest of de Vlaamse gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking, vallen onder de definitie.

Milieueffectenrapportage over een plan of programma wordt in het decreet dan weer gedefinieerd als “een openbaar document waarin, van een voorgenomen plan of programma en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden, hierna plan-MER te noemen”. Artikel 2 (c) van de Richtlijn 2001/42/EG omschrijft “*environmental report*” eenvoudigweg als: “deel van de documentatie bij het plan of programma dat de in artikel 5 en bijlage I vereiste informatie bevat”.

Een laatste definitie met vooral praktische implicaties betreft de initiatiefnemer van een plan-MER. De definitie maakt daarbij een onderscheid tussen de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de overige plannen en programma's:

- “ a) voor wat de verplichtingen inzake de ruimtelijke uitvoeringsplannen betreft: de overheid die het initiatief neemt tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan overeenkomstig artikel 41, 44 en 48 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening;
- b) voor wat de verplichtingen inzake de overige plannen en programma's betreft, in dalende volgorde van voorkeur: de publiek- of privaatrechtelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de opmaak van een plan of programma; of de overheid die verantwoordelijk is voor de vaststelling van een plan of programma of voor het toezicht daarop;”

In de Europese Richtlijn wordt hieromtrent niets bepaald.

Het hoofdobjectief van het decreet van 18 december 2002 is via een verbeterde rapportages naar een beter geïnformeerde besluitvorming te streven. Beide rapportage-instrumenten moeten namelijk een vanuit milieu en/of veiligheidsoverwegingen onderbouwde besluitvorming mogelijk maken. Daarmee wil men voorkomen dat het milieubelang uit het oog wordt verloren en enkel technische en/of sociaal-economische facetten een rol spelen bij het nemen van beslissingen omtrent overheidsacties of privé-initiatieven. Meer bepaald moet de MER/VR de besluitvormingsprocedure inzake de onderzochte actie een zekere degelijkheid en doorzichtigheid geven. Verder moeten MER en VR het onderzoek naar milieuvriendelijke alternatieven stimuleren, moet een systematisch, zo volledig mogelijk onderzoek van de effecten gebeuren, en moet de wetenschappelijke informatie op een optimale manier worden gebruikt in het latere besluitvormingsproces. MER en VR moeten zorgen voor een tweede, onafhankelijke en deskundige stem die weerklinkt naast de opinie van de initiatiefnemer. Daarom moet de studie worden verricht door een wetenschappelijk onafhankelijk team dat een interdisciplinaire aanpak volgt en dat over het onderzoek op een systematische, volledige en begrijpelijke manier rapporteert. Dit alles moet leiden tot een beslissing die rekening houdt met alle betekenisvolle milieu- en veiligheidseffecten van een voorgenomen actie en haar alternatieven en die een keuze inhoudt voor de voor mens en milieu minst nadelige, minst hinderlijke en minst risicovolle oplossing.

Het decreet regelt de afbakening van het toepassingsgebied voornamelijk op procedurele wijze. Dit heeft voornamelijk te maken met de allesbehalve eenvoudige omzetting van het toepassingsgebied overeenkomstig de Richtlijn 2001/42/EG.

Artikel 4.2.1 van het decreet voert de plan-MER op algemene wijze in en stelt dat voorgenomen plannen en programma's alvorens ze kunnen worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage worden onderworpen in de gevallen bepaald in het plan-MER- hoofdstuk. Artikel 4.2.2 geeft vervolgens de grote lijnen aan inzake de wijze waarop de afbakening van Vlaamse plan-MER zal geschieden. Dit artikel erkent dus overeenkomstig art. 4 (2) van de Richtlijn twee mogelijkheden inzake procedurele invulling met name een afzonderlijke Plan-MER-procedure, of de invoering van een "Plan-MER-fase" in de planbesluitvormings-procedure. § 1 en § 3 van artikel 4.2.2 bepalen expliciet dat de opstelling van twee lijsten van plannen en programma's noodzakelijk is zijnde i) een lijst van plannen en programma's waarvoor een plan-MER-verplichting geldt en ii) een lijst van plannen en programma's waarvoor in de eigen plan-besluitvorming een plan-MER-fase is ingebouwd. Daarnaast biedt een opvangbepaling in § 3 van art. 4.2.2 de mogelijkheid om *ad-hoc* en aan de hand van selectiecriteria, opgenomen in de Bijlage II van de Richtlijn en letterlijk overgenomen in Bijlage I van het decreet, te oordelen over het al dan niet MER-plichtig zijn van plannen/programma's die niet op de hiervoor vermelde lijsten zijn opgenomen.

Het decreet voorziet verder nog in een vrijstellingsmogelijkheid, waarover door de Vlaamse regering wordt beslist in het geval van een noodsituatie (art. 4.2.3, § 1). Ook een

ontheffingsmogelijkheid is voorzien (art. 4.2.3, § 2). Hierover moet de administratie beslissen en ze kan slechts van deze mogelijkheid gebruik maken op verzoek van de initiatiefnemer en in drie welbepaalde gevallen, met name wanneer de administratie oordeelt dat : i) een toetsing aan de criteria van bijlage I uitwijst dat het voorgenomen plan of programma geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu omdat het plan of programma het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau bepaalt of omdat het kleine wijzigingen aan een plan of programma betreft, ii) het voorgenomen plan of programma een uitwerking, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten, iii) een toetsing aan de criteria van bijlage I uitwijst dat het voorgenomen plan of programma geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en het geen plan of programma betreft als bedoeld in artikel 3, § 2 van de Richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, waarvoor de randvoorwaarden zijn afgeleid van de marge die de Richtlijn terzake stelt. De door de initiatiefnemer te volgen procedure is ook geregeld in art. 4.2.3.

Dit nieuwe Decreet legt dus een hele reeks verplichtingen op voor nieuw uit te voeren plannen of projecten. Het spreekt voor zich dat dit Decreet dan ook wel degelijk van belang is voor de Havens indien zij in de toekomst nieuwe werken wensen uit te voeren.

2.3.7.3. Juridisch-technische analyse

De regeling zoals deze thans van kracht is in het Vlaams Gewest is strenger dan de Europese norm. Overeenkomstig de Richtlijn(en) dient slechts een MER studie uitgevoerd te worden voor de aanleg van nieuwe havens en kanalen.

Conform de Vlaamse regeling geldt de MER plicht evenwel ook voor bestaande havens. Dit leidt volgens de Vlaamse havens tot concurrentievervalsing ten opzichte van de andere Europese havens.

Een bijkomend probleem werd gesignaleerd door de haven van Oostende. Zoals geweten wenst de haven van Oostende een uitbreiding te doen naar de zee. Hiervoor is evenwel een samenwerking nodig tussen het Vlaams gewest en de federale Staat zeker wat betreft de vergunningsverlening. De federale overheid is op basis van de Wet Mariene Milieu (1999) bevoegd voor het vergunnen van deze werken in zee voorbij de basislijn.

Het blijkt evenwel dat de federale regelgeving op dit punt niet strookt met de Vlaamse regelgeving.

Met name dient niet enkel de MER-procedure doorlopen te worden conform de regelgeving uitgevaardigd door het Vlaams gewest, maar dient ook een MER-procedure doorlopen te worden conform de bepalingen van het KB van 9 september 2003 in uitvoering van de Wet Mariene Milieu⁴¹².

Belangrijk om hier op te merken is het feit dat de Raad van State in haar arrest van 25 maart 2003 (nr. 117.482) heeft beslist dat de oude KB's van 20 december 2000, genomen in uitvoering van de Wet Mariene Milieu⁴¹³, waren tot stand gekomen met schending van de artikelen 3,§1 en 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Als reactie hierop zijn twee nieuwe KB's ter vervanging van de oude KB's afgekondigd⁴¹⁴. Het grootste verschil tussen het nieuwe MER KB en het oude KB van 20 december 2000 situeert zich op het vlak van de termijnen die voorzien zijn voor het opstellen van een MER-studie. Door deze wijzigingen zullen de MER-verplichtingen opgelegd door het Vlaams Gewest en deze door de federale overheid beter op elkaar afgestemd worden.

Voor een meer in detail bespreking van de MER-plicht voor de Vlaamse zeehavens wordt evenwel verwezen naar Deel 3.

2.3.8. Industriële ongevallen

2.3.8.1. Multilaterale verdragen⁴¹⁵

2.3.8.1.1. Het Verdrag van Helsinki

Na het industrieel ongeval te Seveso (Italië) in 1982 kwam nog hetzelfde jaar binnen de EEG de Seveso-richtlijn tot stand. Tien jaar later werd binnen de ECE van de VN het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen gesloten (Helsinki, 17 maart 1992). Het Verdrag van Helsinki is sterk geïnspireerd op de Seveso-richtlijn. In de preambule van het Verdrag wordt het beginsel dat "*de vervuiler betaalt*", als een algemeen beginsel van internationaal milieurecht aanvaard. De beginselen van goed nabuurschap,

⁴¹² B.S., 17 september 2003.

⁴¹³ KB van 20 december 2000 houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S., 25 januari 2001; KB van 20 december 2000 houdende de regels betreffende de milieu-effectenbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S., 25 januari 2000.

⁴¹⁴ KB van 7 september 2003 houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S., 17 september 2003; KB van 9 september 2003 houdende de regels betreffende de milieu-effectenbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S., 17 september 2003.

⁴¹⁵ MAES, F., in DE KETELAERE, K. (ed), *o.c.*, 162-165.

wederkerigheid, non-discriminatie en goede trouw worden in de preambule aanzien als beginselen van internationaal gewoonterecht.

Een "*industriële ongeval*" is een voorval als gevolg van een niet beheerste ontwikkeling in de loop van elke activiteit waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, voornamelijk tijdens de productie, het gebruik, de opslag, de behandeling of de verwijdering van gevaarlijke stoffen. Het betreft gevaarlijke stoffen in hoeveelheden ter grootte van of boven de in Bijlage I bij het Verdrag opgenomen drempelwaarden en die grensoverschrijdende gevolgen zou kunnen hebben, hetzij direct of indirect, voor o.m. de mens, de flora, de fauna, de bodem, het water, de lucht, het landschap, stoffelijke zaken en het culturele erfgoed, met inbegrip van de historische monumenten (art. 1). Het Verdrag is ook van toepassing op industriële ongevallen met grensoverschrijdende gevolgen die zijn veroorzaakt door natuurrampen. Het Verdrag is niet van toepassing op: (1) kernongevallen of radiologische noodsituaties; (2) ongevallen in militaire installaties; (3) doorbraken van stuwdammen, met uitzondering van de gevolgen van industriële ongevallen veroorzaakt door deze doorbraken; (4) ongevallen bij vervoer over land, met uitzondering van hulpverlening en het vervoer op het terrein van de gevaarlijke activiteit; (5) het ongewenst vrijkomen van genetisch gemodificeerde organismen; (6) ongevallen veroorzaakt door activiteiten in het mariene milieu, met inbegrip van de exploratie of exploitatie van de zeebodem; en (7) het weglekken van olie of andere gevaarlijke stoffen op zee (art. 2).

Industriële ongevallen moeten zo veel mogelijk worden voorkomen, de frequentie en de ernst ervan worden verminderd en de gevolgen ervan beperkt via maatregelen van preventie, voorbereiding en bestrijding, met inbegrip van herstelmaatregelen. Iedere verdragspartij moet erop toe zien dat de exploitant wordt verplicht alle noodzakelijke maatregelen te nemen voor het veilig verrichten van gevaarlijke activiteiten en ter voorkoming van industriële ongevallen (art. 3). In eerste instantie zal elke verdragspartij de gevaarlijke activiteiten onder haar rechtsmacht inventariseren met het doel potentieel benadeelde verdragspartijen in kennis te stellen van deze activiteiten. De betrokken partijen voeren op verzoek van één van hen besprekingen over de inventarisatie van gevaarlijke activiteiten die redelijkerwijs grensoverschrijdende gevolgen zouden kunnen hebben. Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over de vraag of een activiteit wel dan niet een gevaarlijke activiteit is, kan elk van die verdragspartijen deze vraag voor advies voorleggen aan een onderzoekscommissie bestaande uit drie wetenschappelijke of technische deskundigen. De door de onderzoekscommissie te volgen procedure maakt het voorwerp uit van Bijlage II van het Verdrag. Een verdragspartij met een voorgenomen of bestaande gevaarlijke activiteit onder haar rechtsmacht dient een potentieel benadeelde partij in kennis te stellen over de gevaarlijke activiteiten en zal op vraag van deze laatste overgaan tot overleg volgens de procedure voorzien in Bijlage III. Het informeren van het publiek in de gebieden die kunnen worden getroffen door de gevaarlijke activiteit en hun opmerkingen en bezwaren maken deel uit van deze overlegprocedure (art. 4). Ter voorkoming van industriële ongevallen worden door de verdragspartijen en de exploitanten van gevaarlijke activiteiten maatregelen genomen om de risico's van deze ongevallen te beperken. Deze preventiemaatregelen zijn onder andere

opgenomen in Bijlage IV bij het Verdrag. Van de exploitant wordt verwacht dat hij aantoont de gevaarlijke activiteiten veilig te verrichten. Hij kan dit doen door informatie te verstrekken, bv. essentiële gegevens inzake het proces, de analyses en de evaluatie zoals omschreven in Bijlage V (art. 6). Bij de besluitvorming inzake de plaatskeuze van nieuwe gevaarlijke activiteiten en bij belangrijke wijzigingen van bestaande gevaarlijke activiteiten, zal de verdragspartij van herkomst beleidslijnen opstellen teneinde het risico voor de bevolking en het milieu van alle benadeelde verdragspartijen te beperken (art. 7). Alle verdragspartijen moeten de passende voorbereidingen nemen om in noodsituaties de industriële ongevallen te kunnen bestrijden en de grensoverschrijdende gevolgen van zodanige ongevallen te beperken. Deze maatregelen worden opgesomd in Bijlage VII. In het bijzonder stellen de betrokken partijen elkaar in kennis van hun rampenplannen, met inbegrip van passende bestrijdingsmaatregelen en andere maatregelen ter voorkoming en beperking van grensoverschrijdende gevolgen. De betrokken partijen streven ernaar die plannen op elkaar af te stemmen. Indien passend, stellen zij gezamenlijk buiten het terrein van de gevaarlijke activiteiten van toepassing zijnde rampenplannen op, teneinde het nemen van adequate bestrijdingsmaatregelen te vergemakkelijken (art. 8). Aan het publiek in gebieden die zouden kunnen worden geraakt door een industrieel ongeval moet een passende voorlichting worden gegeven. Deze voorlichting dient de in bijlage VIII genoemde gegevens te bevatten en dient rekening te houden met de gegevens genoemd in bijlage V. De partij van herkomst biedt het publiek in de gebieden die zouden kunnen worden geraakt de gelegenheid om deel te nemen aan de desbetreffende procedures, opdat het zijn standpunten en bezorgdheid met betrekking tot preventie- en voorbereidingsmaatregelen kenbaar kan maken. De deelname die het publiek van de benadeelde partij wordt geboden moet gelijkwaardig zijn aan de deelname die wordt geboden aan het publiek van de partij van herkomst. Aan natuurlijke personen en rechtspersonen die schadelijke grensoverschrijdende gevolgen van een industrieel ongeval ondervinden, zal de toegang tot de desbetreffende bestuurlijke en gerechtelijke procedures worden gewaarborgd, met inbegrip van de mogelijkheid een rechtsvordering in te stellen of beroep in te stellen tegen een beslissing waarbij hun rechten zijn aangetast. Deze toegang en de behandeling in die procedures zal gelijkwaardig zijn aan die welke beschikbaar is voor de personen binnen de eigen rechtsmacht van de partij van herkomst (art. 9). Verder moeten de verdragspartijen meldsystemen voor industriële ongevallen opzetten en in stand houden. Deze melding aan de benadeelde partijen moet bij een industrieel ongeval de in Bijlage IX bij het Verdrag genoemde gegevens bevatten. De opgestelde rampenplannen zullen bij een ongeval zo spoedig mogelijk in werking worden gesteld (art. 10). De partijen zullen adequate bestrijdingsmaatregelen nemen, met gebruikmaking van de meest doeltreffende middelen teneinde de gevolgen te beheersen en te beperken. Bij een industrieel ongeval met grensoverschrijdende gevolgen zullen de betrokken partijen ernaar streven hun bestrijdingsmaatregelen te coördineren (art. 11). Verder zullen de partijen elkaar bijstand verlenen. Indien het verlenen van wederzijdse bijstand tussen de partijen niet is geregeld in bilaterale of multilaterale overeenkomsten, wordt de bijstand verleend in overeenstemming met Bijlage X bij het Verdrag, tenzij de partijen anders overeenkomen (art. 12). Tenslotte worden de partijen opgeroepen de wetenschappelijke en technologische samenwerking te bevorderen, met inbegrip van onderzoek naar minder gevaarlijke processen (art. 14),

informatie uit te wisselen (Bijlage XI genoemde gegevens) (art. 15) en technologie uit te wisselen over de preventie, de voorbereiding en de bestrijding van de gevolgen van industriële ongevallen (art. 16). Bij het uitwisselen van informatie kunnen de partijen beperkingen inlassen ter bescherming van informatie over persoonsgegevens, industriële geheimen of handelsgeheimen, met inbegrip van de intellectuele eigendom of de nationale veiligheid (art. 22).

2.3.8.1.2. Omzetting van het Verdrag van Helsinki in Vlaamse wetgeving

Het Verdrag van Helsinki aangaande de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen werd door het Vlaams gewest goedgekeurd door het Decreet van 1 maart 2002.⁴¹⁶ Het betreft hier evenwel een louter goedkeuringsdecreet. Tot op heden werden nog geen uitvoeringsbesluiten hieromtrent genomen. Opvallend is dat er geen goedkeuringswet werd uitgevaardigd op federaal niveau.

Belangrijker in deze context is het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.⁴¹⁷ Gelet op het feit dat dit samenwerkingsakkoord ook uitvoering geeft aan de Europese Richtlijn 96/82/EG zal het hierna besproken worden.

2.3.8.2. Europese Richtlijnen

2.3.8.2.1. De Richtlijn 96/82/EG

Met betrekking tot deze problematiek werd op 9 december 1996 Richtlijn 96/82/EG⁴¹⁸ uitgevaardigd betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het betreft hier de zogenaamde Seveso-II Richtlijn die de vorige Richtlijn 82/501/EEG⁴¹⁹ (Seveso-I Richtlijn) volledig vervangt. Deze Richtlijn diende omgezet te worden tegen 3 februari 1999 en werd door het Vlaams Gewest omgezet bij Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999. Tevens werd op 21 juni 1999 een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Alhoewel Richtlijn 96/82/EG niet onmiddellijk van toepassing is op de Vlaamse havens op zich, worden deze uiteraard wel geconfronteerd met de aanwezigheid van Sevesobedrijven op hun terreinen. Gelet evenwel op de beperkte omvang van onderhavige studie zal in dit bestek

⁴¹⁶ B.S., 12 april 2002

⁴¹⁷ B.S., 12 oktober 2000

⁴¹⁸ P.B.L., 14 januari 1997, afl. 10, 13

⁴¹⁹ P.B.L., 5 augustus 1982, afl. 230, 1

enkel kort de krachtlijnen van deze Richtlijn besproken worden.⁴²⁰ Richtlijn 96/82/EG betreft de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu, teneinde op coherente en doeltreffende wijze hoge niveaus van bescherming binnen de gehele Gemeenschap te waarborgen (art.1).

De Richtlijn is van toepassing op inrichtingen waar gevaarlijke stoffen in hoeveelheden, gelijk aan of groter dan de in bijlage I, delen 1 en 2, kolom 2, vermelde hoeveelheid aanwezig zijn, met uitzondering van de artikelen 9, 11 en 13, die van toepassing zijn op elke inrichting waar gevaarlijke stoffen in hoeveelheden gelijk aan of groter dan de in bijlage I, delen 1 en 2, kolom 3, vermelde hoeveelheid aanwezig zijn. In deze richtlijn wordt onder "aanwezigheid van gevaarlijke stoffen" verstaan: "de feitelijke of toegestane aanwezigheid van dergelijke stoffen in de inrichting, dan wel de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen waarvan bekend is dat zij kunnen ontstaan wanneer een industrieel chemisch proces buiten controle geraakt, in hoeveelheden, gelijk aan of hoger dan de drempels in de delen 1 en 2 van bijlage I" (art. 2).

Als inrichting in de zin van de Richtlijn wordt beschouwd : *het gehele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke op bijbehorende infrastructuur of activiteiten* (art. 3 (1)).

Overeenkomstig artikel 4 is de Richtlijn onder andere niet van toepassing op *vervoer van gevaarlijke stoffen en tijdelijke opslag tijdens het vervoer over de weg, per spoor, over binnenwateren of zeewateren of door de lucht, met inbegrip van laden en lossen en de overbrenging naar of van een andere tak van vervoer in havens, op kaden of in spoorwegemplacements, buiten de door deze richtlijn bestreken inrichtingen*. Verder legt de Richtlijn (art. 5-11) een hele reeks verplichtingen op aan de exploitanten van gevaarlijke inrichtingen. Dit voornamelijk met betrekking tot de kennisgeving (art. 6) , het preventiebeleid voor zware ongevallen (art. 7), het voorkomen van een domino-effect (art. 8), het indienen van een veiligheidsrapport (art. 9), de procedure bij wijziging van een installatie, een inrichting of een opslagplaats (art. 10) en het opstellen van noodplannen (art. 11)

Ook bevat de Richtlijn bepalingen met betrekking van de door de exploitant te verstrekken informatie na een zwaar ongeval (art. 14), alsmede met betrekking tot de informatie die de Lidstaten zelf op hun beurt moeten verstrekken aan de Commissie naar aanleiding van zware ongevallen die zich hebben voorgedaan op hun grondgebied (art.15).

Een voor de havens mogelijk belangrijke bepaling is deze opgenomen in artikel 12 van de Richtlijn met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Overeenkomstig deze bepaling, dienen de Lidstaten ervoor te zorgen dat de preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de

⁴²⁰ Zie over de Seveso-richtlijn: VERBRUGGEN, J., Preventie van zware ongevallen: de nieuwe Seveso-richtlijn in België, 9 *T.M.R.* 203-221 (2000/3); VERBRUGGEN, J. & SCHRAM, F., Publieke toegang tot Seveso-informatie, 10 *T.M.R.* 214-228 (2001/3).

grond en/of in andere toepasselijke takken van beleid in aanmerking wordt genomen. Zij dienen derhalve toe te zien op : i) de vestiging van nieuwe inrichtingen, ii) de wijzigingen van bestaande inrichtingen, iii) nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen zoals verbindingswegen, openbare lokaties, woongebieden, wanneer de plaats van vestiging ervan of de ontwikkelingen zelf het risico van een zwaar ongeval kunnen vergroten of de gevolgen ervan ernstiger kunnen maken. De Lidstaten moeten er ook voor zorgen dat er in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of andere toepasselijke takken van beleid alsmede de procedures voor de uitvoering van die takken van beleid rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een lange-termijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden anderzijds, en, voor bestaande inrichtingen, aanvullende technische maatregelen te treffen overeenkomstig artikel 5, teneinde de gevaren voor personen niet te vergroten.

2.3.8.2.2. Omzetting van de Richtlijn 96/82/EG in Vlaamse wetgeving

De Richtlijn 96/82/EG werd omgezet door het Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999⁴²¹ tot wijziging van het VLAREA-Besluit. In dit gewijzigd VLAREA-Besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen een exploitant van een VR-inrichting⁴²² waar gevaarlijke stoffen gelijk aan of groter dan de hoeveelheid genoemd in de delen 1 en 2, kolom 2 van bijlage 6 van het VLAREA-Besluit, aanwezig zijn en de exploitant van een VR-inrichting waar gevaarlijke stoffen in hoeveelheden gelijk aan of groter dan de hoeveelheid genoemd in kolom 3, delen 1 en 2 van bijlage 6 aanwezig zijn.

De exploitant van de eerst genoemde VR-inrichting moet alle maatregelen nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu beperken. Hij moet ten allen tijde aan de met het toezicht belaste ambtenaren kunnen aantonen dat hij alle noodzakelijke maatregelen heeft genomen voor het vaststellen van de bestaande risico's voor zware ongevallen, voor het nemen van passende veiligheidsmaatregelen en voor de veiligheidsvoorlichting, -training en -uitrusting van het personeel ter plaatse. Deze exploitant dient tevens een document op te stellen waarin zijn preventiebeleid voor zware ongevallen wordt vastgelegd. Dit beleid moet borg staan voor een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu door middel van passende maatregelen, structuren en beheerssystemen. Het opgestelde document moet ter beschikking worden gehouden van de met het toezicht belaste ambtenaren.

De exploitant van de tweede categorie VR-inrichting moet een veiligheidsrapport indienen om: i) aan te tonen dat er een beleid ter preventie van zware ongevallen en een veiligheidsbeheerssysteem voor het uitvoeren daarvan zijn ingevoerd overeenkomstig de vereisten gesteld in Bijlage 5, ii) aan te tonen dat de gevaren van zware ongevallen geïdentificeerd zijn en dat de nodige maatregelen zijn getroffen om die te voorkomen en de

⁴²¹ B.S., 11 maart 1999

⁴²² VR = veiligheidsrapport

gevolgen van dergelijke voor mens en milieu te beperken, iii) aan te tonen dat het ontwerp, de constructie, de exploitatie en het onderhoud van alle met de werking samenhangende installaties, opslagplaatsen apparatuur en infrastructuur die samenhangen met de gevaren van een zwaar ongeval binnen de inrichting voldoende veilig en betrouwbaar zijn, iv) aan te tonen dat er interne noodplannen zijn gemaakt en de nodige gegevens te verstrekken voor de opstelling van het externe plan om bij een zwaar ongeval de nodige maatregelen te kunnen treffen, v) te waarborgen dat voldoende gegevens aan de bevoegde overheden worden verschaft zodat zij besluiten kunnen nemen over nieuwe activiteiten of over ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen. Een dergelijk veiligheidsrapport is tevens vereist bij wijziging van een VR-installatie, VR-inrichting, VR-opslag of proces of bij wijziging van aard en van de hoeveelheden gevaarlijke stoffen die voor gevaren van zware ongevallen belangrijke gevolgen kunnen hebben.

Conform het gewijzigd VLAREA-besluit moet dit veiligheidsrapport tenminste bevatten: i) inlichtingen over het beheerssysteem en de organisatie van de inrichting met het oog op de preventie van zware ongevallen, hierbij rekening houdend met de verplichtingen opgenomen in Bijlage 5; ii) presentatie van de omgeving van de inrichting, inhoudende een beschrijving van de plaats en zijn omgeving met inbegrip van de geografische ligging, de meteorologische, geologische en hydrologische gegevens, de identificatie van de installaties en andere activiteiten binnen de inrichting die het gevaar van een zwaar ongeval met zich kunnen brengen en een beschrijving van de zones die door een zwaar ongeval kunnen worden getroffen; iii) een beschrijving van de VR-installaties, inhoudende een beschrijving van de voornaamste werkzaamheden en producten uit de delen van de inrichting die belangrijk zijn uit veiligheidsoogpunt, de mogelijke oorzaken van risico's van zware ongevallen en de omstandigheden waarin zo'n zwaar ongeval zich zou kunnen voordoen, vergezeld van een beschrijving van de genomen preventieve maatregelen, een beschrijving van procédés, met name de werkwijzen en een beschrijving van de gevaarlijke stoffen; iv) een identificatie en analyse van de ongevallenrisico's en preventiemiddelen inhoudende een gedetailleerde beschrijving van de scenario's voor mogelijke zware ongevallen, en de omstandigheden waarin deze zich kunnen voordoen, inclusief een samenvatting van de voorvallen die bij het op gang brengen van deze scenario's een belangrijke rol kunnen spelen, ongeacht of de oorzaken binnen of buiten de installatie liggen, een beoordeling van de omvang en de ernst van de gevolgen van de geïdentificeerde zware ongevallen en een beschrijving van de technische parameters en de voor de veiligheid van de installaties aangebrachte apparatuur; v) de beschermings- en interventiemaatregelen om de gevolgen van een ongeval te beperken, inhoudende een beschrijving van de apparatuur die op de installatie is aangebracht om de gevolgen van zware ongevallen te beperken, de organisatie van het alarm en de interventie, de beschrijving van de inzetbare interne of externe middelen en een synthese van deze punten, die nodig is voor het interne noodplan.

Naast deze wijzigingen aan het VLAREA-Besluit is voornamelijk het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de federale Staat, het Vlaams gewest, het Waals gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware

ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken⁴²³ van belang. Dit Samenwerkingsakkoord betreft de preventie van zware ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu, teneinde op coherente en doeltreffende wijze hoge niveaus van bescherming in het hele land te waarborgen.

Rekening houdend met het doel van de studie zullen hier enkel de verplichtingen die gelden voor de zogenaamde Seveso-inrichtingen en de procedure ingeval van een zwaar ongeval.

Het samenwerkingsakkoord is zowel van toepassing op de zogenaamde “kleine” Seveso-inrichtingen als op de zogenaamde “grote” Seveso-inrichtingen (art. 3§1). Het onderscheid tussen beide is gelijk aan het onderscheid dat wordt gemaakt in het hierboven besproken decreet aangaande de VR-inrichtingen. Het samenwerkingsakkoord is evenwel niet van toepassing op : i) militaire inrichtingen, installaties of opslagplaatsen; ii) gevaren die samenhangen met ioniserende stralingen; iii) het vervoer van gevaarlijke stoffen en tijdelijke opslag tijdens het vervoer over de weg, per spoor, over binnenwateren of zeewateren of door de lucht, met inbegrip van laden en lossen en de overbrenging naar of van een andere tak van vervoer in havens, op kaden of in spoorwegemplacements, buiten de door dit samenwerkingsakkoord bestreken inrichtingen; iv) het vervoer van gevaarlijke stoffen door pijpleidingen, met inbegrip van de pompstations, buiten de onder dit samenwerkingsakkoord begrepen inrichtingen; v) winningsindustrieën die zich op het gebied van exploratie en exploitatie van delfstoffen in mijnen en groeven en op dat van boringen bewegen; vi) stortplaatsen voor afval (art. 6).

Verplichtingen voor de inrichtingen

1. Zorgplicht

Conform artikel 7 van het Samenwerkingsakkoord moet de exploitant alle nodige maatregelen nemen om zware ongevallen te voorkomen en om de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Hij moet te allen tijde aan de bevoegde inspectiediensten kunnen aantonen dat hij alle in dit samenwerkingsakkoord aangegeven noodzakelijke maatregelen heeft genomen.

2. Kennisgeving

Overeenkomstig artikel 8 §1 van het Samenwerkingsakkoord moet de exploitant aan de coördinerende dienst⁴²⁴ binnen de volgende termijnen een kennisgeving zenden :

1° voor nieuwe inrichtingen : uiterlijk op het ogenblik dat de aanvraag voor het verkrijgen van een vergunning die toelating inhoudt voor de exploitatie van de inrichting wordt ingediend;

⁴²³ B.S., 12 oktober 2000

⁴²⁴ Voor inrichtingen die in het Vlaams Gewest gelegen zijn is dit de Cel VR van de afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid AMINAL : B.Vl.Reg. 22 juni 2001, B.S., 19 juli 2001

2° voor bestaande inrichtingen : uiterlijk op 3 februari 2000;

3° voor inrichtingen die ingevolge een wijziging van de classificatie van stoffen en preparaten in de bijlage I, deel 2 vermelde categorieën, tengevolge van een wijziging of aanpassing aan de technische vooruitgang van een in die bijlage genoemde richtlijn, verplicht worden om kennisgeving te doen : uiterlijk twee jaar na de wijziging of aanpassing aan de technische vooruitgang van de desbetreffende richtlijn.

Deze kennisgeving dient de volgende gegevens te bevatten (art. 8 §2) :

- de naam of de handelsnaam van de exploitant en het volledige adres van de inrichting in kwestie;
- de zetel van de exploitant en het volledige adres ervan;
- de naam of de functie van de persoon die met de leiding van de inrichting belast is, als dat een andere is dan de onder punt 1° bedoelde persoon;
- voldoende gegevens om de gevaarlijke stoffen in kwestie of de categorie van de gevaarlijke stoffen te identificeren;
- de hoeveelheid en de fysische vorm van de gevaarlijke stof of stoffen in kwestie;
- de activiteit die in de installatie of op de opslagplaats wordt uitgeoefend of is gepland;
- de onmiddellijke omgeving van de inrichting, zijnde de omstandigheden die een zwaar ongeval kunnen veroorzaken of de gevolgen ervan ernstiger kunnen maken.

Ingeval van een significante wijziging van de informatie opgenomen in de verstrekte kennisgeving, zoals de wijziging van de hoeveelheid of de fysische vorm van de gevaarlijke stoffen of wijzigingen van de processen waarbij die stoffen worden gebruikt en bij definitieve sluiting van de installatie dient de exploitant onmiddellijk de coördinerende dienst op de hoogte te brengen (art. 8 §3). Deze kennisgevingen worden door de coördinerende dienst bezorgd aan de beoordelingsdienst, aan de bevoegde provincie gouverneur en aan de bevoegde burgemeester (art. 8 §6).

Naast deze algemene verplichtingen die voor alle inrichtingen gelden, zijn er ook nog bijkomende verplichtingen die aan de “klein” en “grote” Seveo-inrichtingen worden opgelegd.

Zo dient de exploitant van “kleine” Seveso-inrichtingen een document op te stellen waarin hij zijn preventiebeleid voor zware ongevallen uiteenzet en hij zorgt voor de correcte uitvoering van dat beleid. Dit gevoerde beleid moet borg staan voor een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu door middel van passende maatregelen, middelen, structuren en beheerssystemen (art. 9§1). Het door de exploitant op te stellen document omvat een beschrijving van het preventiebeleid en van de wijze waarop dit beleid in de praktijk wordt gebracht. Deze beschrijving is afgestemd op de gevaren van zware ongevallen die de inrichting met zich meebrengt en heeft met name betrekking op : i) de algemene doelstellingen en beginselen die door de exploitant worden gehanteerd voor de beheersing van de risico's van zware ongevallen; ii) de wijze waarop de activiteiten binnen de inrichting zijn georganiseerd (art. 9§2).

De exploitanten van de “grote” Seveso-inrichtingen dienen bijkomend een beleid te voeren ter preventie van zware ongevallen, dat borg staat voor een hoog beschermingsniveau van de mens en van het milieu en dienen tevens een doeltreffend veiligheidsbeheerssysteem in te voeren, dat borg staat voor de uitvoering van dit beleid (art. 10§1).

Het preventiebeleid voor zware ongevallen wordt schriftelijk vastgelegd en omvat de algemene doelstellingen en beginselen die door de exploitant worden gehanteerd voor de beheersing van de risico's van zware ongevallen. Het veiligheidsbeheerssysteem omvat het gedeelte van het volledige beheerssysteem van de inrichting dat betrekking heeft op de organisatorische structuur, de verantwoordelijkheden, de praktijken, de procedures, de processen en de hulpmiddelen die het mogelijk maken om het preventiebeleid voor zware ongevallen vast te leggen en uit te voeren (art. 10§2).

Naast deze verplichtingen dient de exploitant ook een veiligheidsrapport in te dienen waarin tenminste de in Bijlage II vermelde inlichtingen zijn opgenomen en dat tevens een bijgewerkte lijst bevat van de gevaarlijke stoffen die aanwezig zijn of kunnen zijn in de inrichting (art. 12 §1-§2).

Door de exploitant van een “grote” Seveso-inrichting dient tevens een intern **noodplan** opgesteld te worden om incidenten te bedwingen en te beheersen en om de effecten ervan tot een minimum te herleiden en de schade aan mens, milieu en goederen te beperken alsmede de binnen de inrichting te nemen maatregelen voor de bescherming van mens en milieu tegen de gevolgen van zware ongevallen uit te voeren (art. 15§1). Naast deze interne noodplannen, dient er door de zogenaamde “grote” Seveso-inrichtingen ook en externe noodplannen te worden opgesteld voor de buiten de inrichting te nemen maatregelen (art.17). Deze externe noodplannen dienen te worden opgesteld om : i) incidenten te bedwingen en te beheersen, de effecten ervan tot een minimum te herleiden en de schade aan mens, milieu en goederen te beperken; ii) maatregelen ten uitvoer te leggen voor de bescherming van mens en milieu tegen de gevolgen van zware ongevallen; iii) aan de bevolking en aan de diensten of autoriteiten in het gebied in kwestie relevante informatie te verstrekken; iv) na een zwaar ongeval voor herstel en schoonmaak van het milieu te zorgen. De externe noodplannen bevatten de in bijlage III, punt 2 vermelde gegevens overeenkomstig de onderrichtingen van de Minister bevoegd voor de civiele bescherming en, wat het in punt iv) vermelde betreft, overeenkomstig de onderrichtingen verstrekt door de bevoegde gewestregering.

Optreden bij en na een zwaar ongeval (artt. 20-23)

Ingeval van een zwaar ongeval of een onbeheersbare gebeurtenis van zodanige aard dat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat zij tot een zwaar ongeval leidt, dient de exploitant onverwijld het intern noodplan uit te voeren. Indien dit zwaar ongeval of onbeheersbare gebeurtenis een gecoördineerde actie van de hulp- en interventiediensten vergt, moet het extern noodplan in werking worden gesteld en uitgevoerd overeenkomstig de

wetgeving op de civiele bescherming en de ter zake geldende onderrichtingen van de minister bevoegd voor de Civiele Bescherming. Tevens dient de exploitant de dienst 100 en het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering te verwittigen. De dienst 100 verwittigt op zijn beurt de hulp- en interventiediensten die zijn ingeschakeld in het noodplan.

Na een zwaar ongeval dient de exploitant zo spoedig mogelijk het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering en de bevoegde inspectiediensten in te lichten over de omstandigheden van het ongeval, de daarbij betrokken gevaarlijke stoffen, de beschikbare gegevens aan de hand waarvan de gevolgen van het ongeval voor mens en milieu kunnen worden geëvalueerd en de getroffen noodmaatregelen. Tevens stelt de exploitant deze diensten in kennis van de voorgenomen maatregelen om de gevolgen op middellange en lange termijn van het ongeval te beperken en herhaling van het ongeval te voorkomen. Het is uiteraard voornamelijk op dit vlak dat dit Samenwerkingsakkoord belangrijk is voor de havenbesturen omdat zij in het extern noodplan mee zullen ingeschakeld worden.

2.3.8.3. Juridisch-technische analyse⁴²⁵

Zowel het samenwerkingsakkoord als de wijzigingen die zijn aangebracht aan Vlarem I en II door het Besluit van de Vlaamse Raad voldoen in principe volledig aan de bepalingen van de Europese Richtlijn en geven een correcte uitvoering hieraan. Wel valt het te betreuren dat het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 niet zelf bepaalt welke bestaande reglementeringen, met name artikel 723 quinquies van het ARAB en de Seveso-Wet van 1987, worden opgeheven en gewijzigd.

Wel dient opgemerkt te worden dat zowel het Vlaams als het Waals Gewest zelfstandig de bepalingen van de Seveso-Richtlijn hebben omgezet voor wat betreft de regionale bevoegdheden. Hierdoor hebben zij eigenlijk het Samenwerkingsakkoord uitgehold en is een kans voorbijgegaan om de Seveso-Richtlijn op gecoördineerde wijze in Belgisch recht om te zetten. Zo spreekt met in het Besluit van de Vlaamse regering over VR-installatie terwijl men in het samenwerkingsakkoord spreekt van installatie, zonder aanvullende bepaling. Ook is het toepassingsgebied van het Besluit en het Samenwerkingsakkoord verschillend.

Zo is het Samenwerkingsakkoord niet van toepassing op :

- i) militaire inrichtingen, installaties of opslagplaatsen;
- ii) winningsindustrieën die zich op het gebied van exploratie en exploitatie van delfstoffen in mijnen en groeven en op dat van boringen bewegen;
- iii) stortplaatsen voor afval
- iv) gevaren die samenhangen met ioniserende straling;
- v) het vervoer van gevaarlijke stoffen en tijdelijke opslag tijdens het vervoer over de weg, per spoor, over binnenwateren of zeewateren of door de lucht, met inbegrip van laden en lossen

⁴²⁵ VERBRUGGEN, J. en GEYSEN, W., *Preventie van zware ongevallen: de nieuwe Seveso-rechtlijn in België*, in reeks Milieubescherming, Kluwer, 2000, 94

en de overbrenging naar of van een andere tak van vervoer in havens, op kaden of in spoorwegemplacements, buiten de door dit samenwerkingsakkoord bestreken inrichtingen; vi) het vervoer van gevaarlijke stoffen door pijpleidingen, met inbegrip van de pompstations, buiten de onder dit samenwerkingsakkoord begrepen inrichtingen;

Het Besluit van de Vlaamse regering is daarentegen niet van toepassing op de eerste drie categorieën.

Wel wordt zowel in het Samenwerkingsakkoord als in het besluit van de Vlaamse regering een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde grote en kleine Seveso-bedrijven. Ook de overige bepalingen met betrekking tot het voeren van een preventiebeleid en het opstellen van een veiligheidsrapport zijn gelijklopend.

Wat betreft de procedure van optreden bij ongevallen wordt niets gezegd door het Besluit van de Vlaamse regering en enkel door het Samenwerkingsakkoord. Men kan zich dan ook de vraag stellen wat het nut is geweest van het Besluit van de Vlaamse regering en of het niet betere ware geweest om één regeling uit te werken in plaats van twee.

2.3.9. Toegang tot milieu-informatie

2.3.9.1. Multilaterale verdragen⁴²⁶

2.3.9.1.1. Het Verdrag van Aarhus

De toegang tot milieu-informatie is verder geregionaliseerd op het niveau van de ECE van de VN door het Verdrag inzake de toegang tot milieu-informatie, de publieke betrokkenheid in de besluitvorming en de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (Aarhus, 1998).⁴²⁷ Deze rechten voor natuurlijke- of rechtspersonen worden in het Verdrag gezien als een bijdrage tot het recht van leven in een milieu dat voldoet aan de gezondheid en het welzijn van elk individu en de verplichting het milieu te beschermen en te verbeteren ten gunste van huidige en toekomstige generaties.

De verdragspartijen moeten alle maatregelen nemen zodat milieu-informatie door de autoriteiten (nationale, regionale en plaatselijke overheden, natuurlijke- en rechtspersonen met een publieke functie of verantwoordelijkheid inzake milieu) wordt beschikbaar gesteld aan het publiek. Het publiek wordt bijgestaan bij de toegang tot de milieu-informatie, de

⁴²⁶ MAES, F., in DE KETELAERE, K. (ed), *o.c.*, 165-167; zie ook DEKETELAERE, K. en SCHRAM, F., Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie. Toegang tot milieu-informatie, inspraak in de milieubesluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken, Brugge, Vanden Broele, 2002.

⁴²⁷ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 25 juli 1998, in 38 *I.L.M.* 517 (1999). Sedert 21 april 2003 van kracht voor België.

betrokkenheid in het besluitvormingsproces en bij het zoeken van toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, zonder te discrimineren op basis van het burgerschap, de nationaliteit of de domicilie bij natuurlijke personen en zonder discriminatie naargelang de maatschappelijke zetel of het zwaartepunt van de activiteiten bij rechtspersonen. Dit kan gebeuren door milieueducatie, milieubewustwording, de erkenning en steun aan milieuorganisaties.

Milieu-informatie wordt ruim gedefinieerd en betreft informatie in gelijk welke materiële vorm (geschreven, visueel, elektronisch, ...) over de toestand van het milieu, de toestand van de menselijke gezondheid, de menselijke veiligheid, de levensomstandigheden, de culturele sites en bouwstructuren, voor zover ze worden beïnvloed door milieufactoren zoals stoffen, energie, lawaai, radiatie of maatregelen die worden genomen met betrekking tot de milieuelementen lucht, atmosfeer, water, bodem, land, landschappen, natuurlijke sites, biologische diversiteit en genetisch gemodificeerde organismen. Het betreft zowel maatregelen van administratieve aard, als overeenkomsten, beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen en programma's die een invloed kunnen hebben op de milieuelementen (art. 1-3). In artikel 4 wordt de toegang tot milieu-informatie meer in detail geregeld. Diegene die om milieu-informatie verzoekt, moet geen belang aantonen. Een vraag tot milieu-informatie kan worden geweigerd, indien de vraag manifest onredelijk is of te vaag geformuleerd of indien de vraag betrekking heeft op de interne communicatie tussen publieke autoriteiten. Milieu-informatie kan worden geweigerd indien de informatie slaat op een confidentiële procedure, confidentiële commerciële of industriële gegevens of confidentiële persoonlijke gegevens, voorzien in de nationale wetgeving. Er is geen informatieplicht indien de informatie behoort tot de internationale betrekkingen, de nationale defensie, de publieke veiligheid of het domein van de intellectuele eigendomsrechten. De weigering van informatie moet worden gemotiveerd. In de weigering moet worden verwezen naar de mogelijkheid van herziening van de weigering voor een rechtbank of een ander onafhankelijk of onpartijdig orgaan opgericht bij wet. De toegang tot de rechter wordt geregeld in artikel 9 van het Verdrag. Uitspraken zijn bindend voor de publieke autoriteit die over de informatie beschikt. In artikel 5 wordt de verdragspartijen o.m. een verplichting opgelegd bepaalde milieu-informatie te verzamelen en te verspreiden (b.v. wetgeving, programma's, rapporten, internationale milieuverdragen, beleidsdocumenten, ...) en om de drie of vier jaar een nationaal milieurapport te publiceren en te verspreiden. Milieu-informatie moet op een transparante en bereikbare wijze ter beschikking worden gesteld.

De publieke betrokkenheid in de besluitvorming bestaat enerzijds uit een betrokkenheid bij beslissingen over specifieke activiteiten, zoals te vergunnen projecten die zijn opgenomen in Bijlage I bij het Verdrag of activiteiten die een significant effect op het milieu kunnen hebben (art. 6), anderzijds uit een betrokkenheid bij milieubeleidsplannen en milieuprogramma's (art. 7), en tenslotte een betrokkenheid tijdens de voorbereiding van wettelijke uitvoeringsmaatregelen en algemeen bindende normatieve instrumenten (art. 8). De toegang tot de rechter geldt eveneens voor het niet betrekken van het publiek bij beslissingen over specifieke activiteiten (art. 9). Diegene met een voldoende belang of wiens recht in een

administratieve procedure werd geschonden, moet toegang krijgen tot een herzieningsprocedure voor een rechtbank of een ander onafhankelijk of onpartijdig orgaan opgericht bij wet. Deze toegang moet toelaten de substantiële en procedurele rechtsgeldigheid van een beslissing, een daad of een verzuim te wraken.

De betekenis van een voldoende belang of een schending van een recht wordt bepaald in overeenstemming met de nationale wetgeving en moet consistent zijn met de doelstellingen van het Verdrag. Elke niet-gouvernementele organisatie die de bevordering van de bescherming van het leefmilieu nastreeft, wordt beschouwd als hebbende een voldoende belang in de procedure van toegang tot de rechter. De mogelijkheid van een voorafgaande administratieve procedure wordt niet uitgesloten. Los van de herzieningsprocedure voor de rechter, moet iedere verdragspartij verzekeren dat natuurlijke- of rechtspersonen toegang hebben tot de administratieve of rechterlijke procedures ter wraking van daden of het nalaten ervan, begaan door private personen en publieke autoriteiten die de bepalingen van de nationale milieuwetgeving schenden.

2.3.9.1.2. Het PRTR-Protocol⁴²⁸⁴²⁹

Naast het Verdrag van Aarhus is ook het zogenaamd PRTR-Protocol van belang. Het Protocol werd ondertekend op 21 mei 2003 doch is nog niet van kracht. Gelet op dit feit zal het hier slechts kort besproken worden.

Dit Protocol vloeit eigenlijk voort uit artikel 5, lid 9 van het verdrag van Aarhus, dat het volgende bepaalt : *“Elke Partij neemt geleidelijk stappen om (...) een coherent, landelijk systeem voor inventarisatie of registratie van verontreinigingsgegevens in te stellen in een gestructureerd, geautomatiseerd en voor het publiek toegankelijk gegevensbestand, samengesteld op grond van gestandaardiseerde rapportages. Dit systeem kan betrekking hebben op de introductie, het uitstoten en overbrengen van een bepaalde reeks stoffen en producten, met inbegrip van water, energie en hulpbronnenverbruik, afkomstig van een bepaalde reeks activiteiten, in de verschillende milieucompartimenten en naar ter plaatse of elders gelegen verwerkings- en stortplaatsen”*.

De ontwikkeling van het PRTR heeft als hoofddoel meer toegang te geven, tot relevante informatie over milieuverontreiniging aan zowel de burger, de overheid als de industrie. Hiertoe voorziet het Protocol in de oprichting van een volledig geïntegreerde emissie-inventaris voor zowel lucht, water als bodem en ook de opname van transfers van verontreinigde stoffen in/of afvalstoffen per belastende activiteit. Deze gegevens dienen ook eenvoudig toegankelijk gemaakt te worden voor het publiek via elektronische weg.

⁴²⁸ protocol on pollutant release and transfer registers

⁴²⁹ voor een volledige bespreking zie DE NORRE, G., *Toegang tot milieuinformatie uit het Verdrag van Aarhus getoetst aan het PRTR Protocol*, scriptie in het kader van de opleiding GGS Milieurecht, Universiteit Gent, 2002-2003

Teneinde dit te realiseren dient elke lidstaat de nodige wet- en regelgevende maatregelen te nemen die nodig zijn voor de implementatie van dit Protocol alsmede de nodige handhavingsmaatregelen.

2.3.9.1.3. Omzetting van het Verdrag van Aarhus in Belgische en Vlaamse wetgeving

Het Verdrag van Aarhus werd in de Belgische wetgeving geïmplementeerd door de Wet van 17 december 2002.⁴³⁰ Het betreft hier evenwel een loutere goedkeuringswet waarvoor er nog geen uitvoeringsbesluiten zijn genomen. Het Verdrag van Aarhus werd, voor wat het Vlaams Gewest betreft, geïmplementeerd door het Decreet van 6 december 2002.⁴³¹ Ook dit betreft een louter goedkeuringsdecreet zonder dat hieraan reeds uitvoering is te geven.

Om dit Verdrag volledige uitwerking te laten hebben, zullen dus zowel door de federale overheid als door de Gewestelijke overheden nog uitvoeringsbesluiten dienen uitgevaardigd te worden.

2.3.9.1.4. Omzetting van het PRTR Protocol

Zoals gezegd is het Protocol nog niet van kracht en werd het slechts op 21 mei ondertekend door België. Er zijn aldus nog geen uitvoeringsmaatregelen genomen in het kader van dit Protocol.

Met betrekking tot de omzetting van het PRTR-protocol in interne Vlaamse wetgeving, is het zo dat er sinds 17 juli 2000 een beschikking is van de Europese Commissie inzake de totstandkoming van een Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER). Krachtens deze beschikking moeten de lidstaten nu reeds bij de Commissie verslag uitbrengen over de emissies van alle afzonderlijke inrichtingen met één of meer van de in de bijlage I van de IPPC-Richtlijn omschreven activiteiten, de zogenaamde IPPC-bedrijven. In dat verslag worden de emissies naar de lucht en het water van elke verontreinigende stof waarvoor de drempelwaarde wordt overschreden, opgenomen. Vermits de Europese Commissie nauw betrokken is geweest bij de onderhandelingen die geleid hebben tot het PRTR-protocol en het verder de bedoeling is om het huidige communautaire EPER in de toekomst om te vormen tot een uitgebreid PRTR-systeem, is het waarschijnlijk dat dit in de Vlaamse milieuregelgeving een aanpassing zal vergen van de reglementering m.b.t. het milieujaarverslag (VLAREM II, afdeling 4.1.8 en bijlage 4.1.8. aan te passen via het ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende het overmaken van milieu-informatie en tot opheffing van de stilzwijgende milieuvergunning en het besluit van de Vlaamse Regering tot invoering van het integraal milieujaarverslag.)

⁴³⁰ B.S., 24 april 2003

⁴³¹ B.S., 7 januari 2003

2.3.9.2. Europese Richtlijnen

2.3.9.2.1. De Richtlijn 2003/4/EG

Met betrekking tot deze problematiek werd op 28 januari 2003 Richtlijn 2003/4/EG⁴³² uitgevaardigd betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EG. Deze Richtlijn dient tegen uiterlijk 14 februari 2005 te worden omgezet in de Belgische wetgeving.

Deze Richtlijn is eigenlijk een omzetting van het Verdrag van Aarhus (zie hoger) en heeft tot doel het recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen worden beheerd en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen (art.1). Tevens heeft deze Richtlijn tot doel te waarborgen dat milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid om aldus te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid. Conform deze Richtlijn (art.3) zijn de overheidsinstantie ertoe gehouden de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die door hen wordt beheerd, beschikbaar te stellen aan elke aanvrager die daarom verzoekt zonder dat deze een belang hoeft aan te voeren. Deze milieu-informatie dient uiterlijk binnen de maand aan de aanvrager ter beschikking worden gesteld. Deze termijn kan evenwel verlengd worden tot twee maand indien de gevraagde informatie omwille van de omvang en de gecompliceerdheid ervan niet binnen de maand ter beschikking kan worden gesteld. Het verzoek tot het bekomen van milieu-informatie kan worden geweigerd indien de gevraagde informatie niet in het bezit is van de overheidsinstantie waaraan het verzoek gericht is (art.4). In dit geval dient de overheidsdienst de vraag door te spelen naar de dienst die wel in het bezit is van de gevraagde informatie. Het verzoek kan eveneens worden geweigerd indien dit verzoek kennelijk onredelijk is, het verzoek te algemeen geformuleerd is, indien het verzoek interne mededelingen betreft, rekening houdend met het openbaar belang dat met bekendmaking wordt gediend of indien het verzoek nog onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten of gegevens betreft. In dit laatste geval dient de overheidsinstantie de naam te vermelden van de instantie die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het materiaal alsmede het geschatte tijdstip van voltooiing. Het verzoek tot bekomen van milieu-informatie kan eveneens worden geweigerd indien de openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan: i) het vertrouwelijk karakter van handelingen van overheidsinstanties en deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien, ii) de internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie, iii) de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor de overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen, iv) de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie wanneer deze vertrouwelijkheid bij de nationale of communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met

⁴³² P.B.L., 14 februari 2003, afl. 41, 26

statistische en fiscale geheimhouding is gediend, v) de intellectuele eigendomsrechten, vi) de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of-dossiers met betrekking tot een natuurlijke persoon wanneer die persoon niet heeft ingestemd met bekendmaking van de informatie aan het publiek, wanneer in deze vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal of Gemeenschapsrecht, vii) de belangen of de bescherming van iedere persoon die de verzochte informatie op vrijwillige basis heeft verstrekt zonder daartoe wettelijk verplicht te zijn of te kunnen worden, tenzij die persoon ermee heeft ingestemd dat de betrokken informatie wordt vrijgegeven, viii) de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten.

Overeenkomstig de Richtlijn is de toegang tot openbare registers of lijsten die zijn opgesteld en worden bewaard overeenkomstig artikel 3, lid 5 alsmede het raadplegen ter plaatse van de gevraagde informatie gratis (art. 5). Evenwel kunnen overheidsinstantie voor het verstrekken van milieu-informatie een vergoeding vragen die echter redelijk moet zijn. Deze vergoedingen en de voorwaarden waaronder deze worden gevraagd en de voorwaarden tot vrijstelling dienen evenwel gepubliceerd te worden.

De Richtlijn voorziet ook dat de aanvrager die meent dat zijn verzoek om informatie is veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk werd geweigerd onvoldoende of niet is beantwoord, toegang heeft tot een procedure waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie opnieuw door die of door een andere overheidsinstantie, dan wel door een bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan bestuursrechtelijk kan worden getoetst (art.6). Naast deze beroepsprocedure dient ook een procedure voorzien te worden waarbij de aanvrager zich kan wenden tot een rechterlijke instantie.

Voor wat de verspreiding van milieu-informatie betreft, stelt de Richtlijn (art. 7) dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat milieu-informatie geleidelijk beschikbaar komt in elektronische gegevensbanken die voor het publiek makkelijk toegankelijk zijn via openbare telecommunicatienetwerken. De volgende informatie dient in ieder geval beschikbaar te worden gesteld : i) teksten van internationale verdragen, conventies of overeenkomsten en van communautaire, nationale, regionale of lokale wetgeving inzake of in verband met het milieu; ii) beleidsmaatregelen, plannen en programma's in verband met het milieu; iii) voortgangsverslagen inzake de uitvoering van de onder i) en ii) genoemde onderwerpen indien de door overheidsinstanties zijn opgesteld of in elektronische vorm worden beheerd; iv) regionale of lokale verslagen over de toestand van het milieu; v) gegevens of samenvattingen van gegevens afkomstig van het monitoren van activiteiten die gevolgen hebben voor het milieu of waarschijnlijk zullen hebben; vi) vergunningen die belangrijke gevolgen hebben voor het milieu, alsmede milieuakkoorden of een verwijzing naar de plaats waar de informatie kan worden opgevraagd of gevonden; vii) milieu-effectenbeoordelingen of risicobeoordelingen die verband houden met de toestand van elementen van het milieu zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen en de interactie tussen deze elementen.

Overeenkomstig zelfde artikel 7, dienen de lidstaten eveneens de nodige maatregelen te treffen om te waarborgen dat, in geval van een onmiddellijke bedreiging van de gezondheid van de mens of het milieu, hetzij veroorzaakt door menselijke activiteiten, hetzij ten gevolge van natuurlijke oorzaken, alle informatie waarover overheidsinstanties beschikken, of die door hen wordt beheerd, onmiddellijk ter beschikking zal worden gesteld van het publiek dat waarschijnlijk zal worden getroffen. Op de verspreiding van deze milieu-informatie zijn ook de uitzonderingen van toepassing die hoger reeds zijn besproken (zie art. 4).

Het spreekt voor zich dat deze Richtlijn ook gevolgen zal hebben voor het beleid dat in de toekomst zal gevoerd worden door de Vlaamse zeehavens. De Vlaamse zeehavens vallen immers onder het begrip overheidsinstanties zodat de verplichtingen opgesomd in de richtlijn ook op de havenbesturen van toepassing zijn. Uiteraard dient de concrete invulling van de Richtlijn door de Vlaamse overheid afgewacht te worden vooraleer hierover definitieve uitspraken kunnen gedaan worden.

2.3.9.2.2. Omzetting van de Richtlijn 2003/4/EG

Momenteel zijn nog er nog geen omzettingsbepalingen aangaande Richtlijn 2003/4/EG. Het valt dan ook af te wachten hoe de verplichtingen die zijn vervat in de Richtlijn zullen uitgewerkt worden in de Belgische rechtsorde.

2.3.9.3. Juridisch-technische analyse⁴³³

Een van de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus is het waarborgen van rechten inzake inspraak in besluitvorming in milieuaangelegenheden. Het verdrag wil zo bijdragen tot de bescherming van het recht in een milieu te leven dat passend is voor ieders persoonlijke gezondheid en welzijn.

De Europese richtlijn wil deze “inspraak” pijler van het Verdrag omzetten naar regelgeving in de lidstaten. Dit gebeurt aldus door inspraak van het publiek mogelijk te maken bij het opstellen van milieuplannen en –programma’s, door de inspraakrechten in de milieueffectenrapportage en de milieuvergunningsprocedure te verbeteren en daaraan een beroepsrecht te koppelen. Op dit vlak zijn dus het Verdrag en de richtlijn vrijwel gelijklopend.

Een significant verschil tussen beide is echter het feit dat de richtlijn niet de inspraak bij de voorbereiding van het beleid of bij de voorbereiding van de regelgeving regelt, alhoewel dat in het verdrag van Aarhus wel als een aanbeveling is opgenomen.

⁴³³ Nieuwe Europese richtlijn over de inspraak van het publiek bij milieubesluitvorming, in *Juridisch Milieucompendium actuele voorinformatie*, Kluwer, 2003, nr. 142,2-5

2.3.10. Vervoer van gevaarlijke stoffen over zee

2.3.10.1. Multilaterale verdragen

2.3.10.1.1. Het Verdrag van Rotterdam

Het belangrijkste verdrag met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee is het Verdrag van Rotterdam van 11 september 1998. Alhoewel dit verdrag nog niet van kracht is, zal het hier toch kort toegelicht worden. Het doel van dit Verdrag is de verdragspartijen aan te zetten tot gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke inspanningen in de internationale handel in bepaalde gevaarlijke chemische stoffen teneinde gezondheid en milieu tegen mogelijke schade te beschermen en bij te dragen tot een ecologisch verantwoord gebruik van deze stoffen (art. 1).

Het verdrag is van toepassing op verboden of aan strenge beperkingen onderworpen chemische stoffen en zeer gevaarlijke pesticideformuleringen (art. 3 (1)). Het verdrag geldt evenwel niet voor i) verdovende middelen en psychotrope stoffen, ii) radioactief materiaal, iii) afvalstoffen, iv) chemische wapens, v) geneesmiddelen, zowel voor menselijk als voor diergeneeskundig gebruik, vi) als voedingsmiddelenadditief gebruikte chemische stoffen, vii) voedingsmiddelen, viii) chemische stoffen in zo kleine hoeveelheden dat een gevaar voor gezondheid of milieu onwaarschijnlijk is en voor zover ze worden ingevoerd voor onderzoeks- of analysedoeleinden of door een privé-persoon voor persoonlijk gebruik in een voor dergelijke toepassingen redelijk geachte hoeveelheid.

Bij dit verdrag worden de in- en uitvoer gereguleerd van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden. Het basisbeginsel waarop het verdrag berust is de voorafgaande geïnformeerde toestemming (PIC, Prior Informed Consent). Dit houdt in dat een onder het verdrag vallende chemische stof slechts kan worden geëxporteerd met de voorafgaande toestemming van de importeur. Het verdrag voert een procedure in om de besluiten van de importerende landen bekend te maken en het PIC-beginsel ten uitvoer te leggen in de sector van de internationale handel in chemische stoffen. Tevens zijn bepalingen opgenomen waarbij gedetailleerde informatie wordt geëist met betrekking tot de relevante stoffen zodat bedoelde besluiten kunnen worden genomen met kennis van zaken over de eigenschappen en effecten, met name op de volksgezondheid en het milieu, van deze stoffen.

Conform het verdrag moet elke Partij een nationale autoriteit aanwijzen die belast wordt met de tenuitvoerlegging van het verdrag op nationaal/régionaal niveau

Met betrekking tot de invoer van gevaarlijke stoffen, moet elke verdragspartij preciseren of zij al dan niet toestemming geeft voor invoer op haar grondgebied van de onder het verdrag vallende gevaarlijke chemische stoffen/pesticiden. Het is mogelijk dat dergelijke invoer slechts onder bepaalde voorwaarden wordt toegestaan. Elke partij die de invoer van een bepaalde chemische stof verbiedt of slechts onder bepaalde voorwaarden toestaat, moet

ervoor zorgen dat de invoer van die stof, ongeacht de herkomst, en de nationale productie ervan voor binnenlands gebruik aan dezelfde voorwaarden worden onderworpen.

Met betrekking tot de uitvoer, moet elke exporterende partij de besluiten van de andere partijen met betrekking tot de toestemming voor de invoer van producten eerbiedigen. De uitvoer van een stof naar een partij die geen enkel antwoord of geen voorlopig antwoord betreffende de invoer van die stof heeft medegedeeld, is verboden. Op deze regel bestaan evenwel afwijkingen. De chemische stof mag bijvoorbeeld worden geëxporteerd wanneer de invoerende partij expliciet toestemming tot invoer van het product in kwestie heeft gevraagd en gekregen.

De uitvoerende partijen moeten voorts op verzoek bijstand verlenen aan de invoerende partijen om nadere informatie te verkrijgen en ter verbetering van hun deskundigheid en capaciteit om chemische stoffen gedurende de volledige levensduur ervan veilig te beheren.

Elke uitgevoerde stof die krachtens de bepalingen van het verdrag verboden is of aan strenge beperkingen is onderworpen, moet vergezeld gaan van een kennisgeving van uitvoer. Bovendien moet de invoerende partij de ontvangst van de kennisgeving van uitvoer bevestigen.

Naast deze bepalingen met betrekking tot de in- en uitvoer van gevaarlijke stoffen, bevat het verdrag ook regels met betrekking tot de uitwisseling van informatie. Het is immers de bedoeling de wetenschappelijke, technische, economische en juridische informatie over de onder het toepassingsgebied van het verdrag vallende stoffen te vergemakkelijken en informatie te verstrekken over de relevante nationale wetgeving.

Bovendien is in het verdrag ook bepaald dat ontwikkelingslanden en de landen met een overgangseconomie technische bijstand krijgen van die landen die verder gevorderd zijn op het gebied van regulering inzake chemische stoffen.

Zoals reeds gezegd, is het verdrag nog steeds niet van kracht zodat het voor de praktijk van gering belang is. Wel is het zo dat binnen de Europese Unie thans een voorstel van Verordening⁴³⁴ voorligt betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen. De doelstelling van deze verordening is de bepalingen van het Verdrag van Rotterdam binnen de Europese Gemeenschap ten uitvoer te leggen. In de voorgestelde verordening worden de in het verdrag neergelegde maatregelen vastgesteld, terwijl bepaalde voorgestelde maatregelen zelfs verder gaan dan de eisen van het verdrag. Het toepassingsgebied van het voorstel is ook breder dan dat van het verdrag. De verordening zou bijvoorbeeld ook van toepassing zijn op bepaalde geneesmiddelen voor menselijk of diergeneeskundig gebruik en op producten die in beperkte hoeveelheden voor persoonlijk gebruik worden ingevoerd. Bij de voorgestelde verordening worden de termijnen en verplichtingen met betrekking tot de kennisgevingsprocedure vastgelegd. Elke exporteur moet jaarlijks een kennisgeving van uitvoer indienen, vóór de eerste uitvoer van de chemische stof. Deze kennisgevingen worden ingeschreven in een gecentraliseerd register.

⁴³⁴ COM(2001) 803 def. – *P.B.L.*, 28 mei 2002 C 126 E

Overeenkomstig de bepalingen van het voorstel moeten alle in de Gemeenschap verboden of aan strenge beperkingen onderworpen chemische stoffen/pesticiden, alsook de artikelen die deze chemische stoffen bevatten, vergezeld gaan van een kennisgeving. Voorts is expliciete toestemming vereist voor de uitvoer van alle in de Gemeenschap verboden of aan strenge beperkingen onderworpen gevaarlijke chemische stoffen/pesticiden waarvoor een PIC-kennisgeving vereist is, zelfs wanneer die stoffen niet onder het verdrag vallen of verwerkt zijn in producten die al aan de PIC-procedure onderworpen zijn. Tevens zouden er minimumnormen worden vastgelegd inzake onder meer de geschikte gebruiksduur van uitgevoerde chemische stoffen/pesticiden en de opslagvoorwaarden. Ook de voorgestelde etiketterings- en verpakkingseisen zijn strenger dan die van het verdrag. De voorschriften met betrekking tot de uitvoer zijn van toepassing op de uitvoer naar alle derde landen en niet alleen naar die landen welke Partij zijn bij het verdrag. Krachtens het voorstel wordt het mogelijk de uitvoer van bepaalde gespecificeerde chemische stoffen/pesticiden en artikelen volledig te verbieden.

Met betrekking tot de uitwisseling van informatie, worden de desbetreffende bepalingen uitgebreid tot alle landen en in de verordening wordt verwezen naar de deelname van de EG aan het informatienetwerk voor capaciteitsopbouw dat is opgezet door het Intergovernmental Forum on Chemical Safety (IFCS). Nog krachtens het voorstel, moet er op gezette tijden verslag worden uitgebracht over de hoeveelheden relevante verhandelde chemische stoffen/pesticiden. Deze verslagen worden zowel op nationaal als op Europees niveau opgesteld. Het toezicht op en de evaluatie van de toepassing van de verordening gebeuren door de lidstaten, die daarover regelmatig verslag moeten uitbrengen aan de Commissie, en door de Commissie die daarover periodiek een verslag opstelt.

Voor wat betreft de tenuitvoerlegging, moet elke lidstaat een nationale autoriteit aanwijzen die moet zorgen voor de toepassing van de verordening op nationaal niveau. Daarnaast wordt de Europese Commissie belast met tenuitvoerlegging op communautair niveau en speelt ook een rol als coördinator tussen de lidstaten en tussen de EG en de organen van het verdrag. Zij is ook bevoegd voor de wijziging van de bijlagen.

Dit voorstel dient uiteraard nog verder behandeld te worden en het is dan ook nog niet bekend wanneer de nieuwe Verordening van kracht zal worden.

2.3.10.1.2. Het MARPOL-Verdrag Bijlage III

Naast het Verdrag van Rotterdam en het voorstel voor een nieuwe Verordening is ook het MARPOL Verdrag van bepaling en dan meer specifiek Bijlage III dat betrekking heeft op het vervoer van gevaarlijke stoffen in bulk.⁴³⁵

⁴³⁵ zie MAES, F., in DEKETELAERE, K., o.c., 191

Bijlage III werd van kracht op 1 juli 1992. Om de tenuitvoerlegging van Bijlage III te garanderen, besliste de IMO om de IMDG-Code (International Maritime Dangerous Goods Code) als instrument te gebruiken. In de Code werden 600 stoffen als mariene verontreinigende stoffen ("*MARINE POLLUTANT*") geïdentificeerd en de voorschriften voor het vervoer ervan werden in de Code opgenomen.

Bijlage III is van toepassing op alle schepen die schadelijke stoffen vervoeren in verpakte vorm. Schadelijke stoffen zijn deze stoffen die worden geïdentificeerd als mariene polluenten in de IMDG-Code en waarbij ter identificatie ervan richtlijnen werden aangenomen op basis van de lijst van schadeprofielen opgesteld door GESAMP. Het betreft stoffen die bioaccumuleren en schade of risico's toebrengen aan het mariene leven en de menselijke gezondheid, ofwel de smaak van het mariene voedsel bederven, ofwel hoog toxisch zijn voor het mariene leven (LC50/96 uren bij minder dan 1 ppm). Lege verpakkingen van schadelijke stoffen worden eveneens beschouwd als schadelijke stoffen, tenzij toereikende voorzorgen zijn getroffen om te verzekeren dat zij geen restanten bevatten die schadelijk zijn voor het mariene milieu. Schadelijke stoffen die worden gebruikt bij de bedrijfsvoering aan boord van het schip (bv. kuisproducten, detergenten) vallen niet onder Bijlage III, MARPOL 73/78 of onder SOLAS 1974⁴³⁶, terwijl de verpakking ervan wordt beheerst door Bijlage V, MARPOL 73/78.

Bijlage III van MARPOL moet in samenhang worden gelezen met Hoofdstuk VII, SOLAS 74 over het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen. Het vervoer van schadelijke stoffen is verboden, tenzij dit gebeurt in overeenstemming met de bepalingen van Bijlage III, aangevuld met de bepalingen uit de IMDG-Code inzake verpakkingen, het merken, het etiketteren, de documentatie, de stuwage, de hoeveelheidsbeperkingen en uitzonderingen. Deze verwijzing naar de IMDG-Code is een verbetering op het vlak van de uniformisering van de verpakkingen en de aanduiding erop van de gevarengraad.

Conform de bepalingen van Bijlage III moeten schadelijke stoffen voldoende verpakt zijn om de gevaren voor het mariene milieu te beperken. Schadelijke stoffen moeten duurzaam worden verpakt. Deze verpakkingen moeten voorzien zijn van duurzame etiketten, met vermelding van de correcte technische naam (een handelsnaam volstaat niet), bij voorkeur aangevuld met het relevante VN-nummer. Met een duurzame etikettering wordt bedoeld dat de verpakking leesbaar moet blijven na minimum drie maanden onderdompeling in het zeewater.

Schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren, moeten in alle documenten waarin naar deze stoffen wordt verwezen de correcte technische naam van de stof vermelden en vermelden dat het gaat om een mariene verontreinigende stof. Deze documenten zijn niet beperkt tot papieren documenten, maar kunnen ook het gebruik van elektronische dataverwerkingstechnieken omvatten (EDP) of elektronische uitwisselingstechnieken (EDI).

⁴³⁶ Cf. Voorschrift 1 (5), Bijlage III, MARPOL 73/78: "The requirements of this Annex do not apply to ships' stores and equipment"; Voorschrift 1 (2), Hoofdstuk VII, SOLAS 1974: "The provisions of this part do not apply to ships' stores and equipment".

Elk schip dat schadelijke stoffen vervoert, moet een speciale lijst, manifest of een gedetailleerd stuwageplan aan boord hebben met een beschrijving van de schadelijke stoffen op basis van de vereiste classificatie en hun plaats aan boord. Een afschrift van deze documenten moet bij de afvaart ter beschikking worden gesteld aan de havenautoriteiten. De verlader van de goederen moet bij de scheepsdocumenten een ondertekend certificaat of verklaring voegen, waarin wordt bevestigd dat de lading voldoende verpakt is, geëtiketteerd of gemerkt om bij het vervoer de schade aan het mariene milieu tot een minimum te beperken. Schadelijke stoffen moeten voldoende worden gestouwd en vastgemaakt om de gevaren voor het mariene milieu te minimaliseren, zonder de veiligheid van het schip en de bemanningsleden te schaden.

Indien er zich een incident voordoet waarbij de verpakte schadelijke stoffen op zee verloren worden of dreigen verloren te worden, dan is de kapitein of een andere verantwoordelijke persoon verplicht dit incident zonder verwijl aan de dichtstbijzijnde kuststaat mede te delen volgens welbepaalde richtlijnen.⁴³⁷ In het geval een schip dat met gevaarlijke goederen aan boord achtergelaten wordt, of in het geval de mededeling in het rapport onvolledig of niet verkrijgbaar is, rust op de eigenaar, de bevrachter, de beheerder of uitbater van het schip dezelfde verplichtingen als deze van de kapitein. Stukgoederen en containers, met gevaarlijke stoffen of niet, moeten zowel onder als op het dek worden geladen op een wijze waardoor er tijdens de reis zo weinig mogelijk lading verloren gaat of overboord slaat.

Luidens het MARPOL-Verdrag kan om gegronde wetenschappelijke en technische redenen, het vervoer van bepaalde schadelijke stoffen worden verboden, of kan de hoeveelheid die aan boord van een schip mag worden vervoerd, worden beperkt. Het overboord zetten van schadelijke stoffen die worden vervoerd in verpakte vorm is verboden, behalve wanneer dit noodzakelijk is voor de veiligheid van het schip of om mensenlevens op zee te redden. Op grond van de natuurkundige, scheikundige en biologische eigenschappen van de schadelijke stoffen, dienen passende maatregelen te worden genomen om het overboord spoelen van de door lekkage vrijgekomen schadelijke stoffen te regelen, op voorwaarde dat die maatregelen geen gevaar inhouden voor de veiligheid van het schip en de bemanning. De uitzondering op het verbod tot het overboord zetten van schadelijke stoffen in verpakte vorm ten behoeve van de veiligheid van het schip of met het oog op het behoud van mensenlevens aan boord, is een in de scheepvaart welbekende en veel voorkomende overmachtsclausule ("*force majeure*").

Alhoewel het MARPOL-Verdrag aldus met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen geen bepalingen bevat die rechtstreeks van toepassing zijn op de zeehavens, is het toch van belang voor deze problematiek.

⁴³⁷ Art. 8 (1), MARPOL; Protocol I, MARPOL-Verdrag "Provisions concerning Reports on Incidents Involving Harmful Substances"; Voorschrift 7-1, Hoofdstuk VII, SOLAS 1974, zoals geamendeerd in 1991. Deze richtlijnen zijn vervat in de "General Principles for Ship Reporting and Ship Reporting Requirements, including Guidelines for Reporting Incidents Involving Dangerous Goods, Harmful Substances and/or Marine Pollutants", door de IMO goedgekeurd bij Resolutie A.648 (16).

2.3.10.1.3. Omzetting van de MARPOL bepalingen in Belgische wetgeving

** Koninklijk Besluit van 4 augustus 1981, houdende het Belgisch scheepvaartreglement*

De bepalingen van Bijlage III van het MARPOL Verdrag werden in België hoofdzakelijk omgezet door het Koninklijk Besluit van 4 augustus 1981, houdende het Belgisch scheepvaartreglement, en dan voornamelijk de bepalingen van Hoofdstuk III, welke werden ingevoerd door het Koninklijk Besluit van 9 februari 1996. Dit Hoofdstuk III bevat een reeks van bepalingen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren.

Conform artikel 21 van dit Koninklijk Besluit mogen schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vervoeren en die vertrokken zijn uit een haven buiten de Gemeenschap gelegen met als bestemming een kusthaven, mogen die haven pas binnenvaren op voorwaarde dat de exploitant bij de afvaart uit de vertrekhaven, de havenkapiteinsdienst van de bestemmingshaven, de volgende gegevens heeft medegedeeld : i) naam en roepnaam van het schip en, eventueel, IMO-identificatienummer; ii) nationaliteit van het schip; iii) lengte en diepgang van het schip; iv) haven van bestemming; v) vermoedelijke tijd van aankomst in de haven van bestemming of het loodsstation, zoals vereist door de bevoegde instantie; vi) vermoedelijke afvaartstijd; vii) geplande vaarroute; viii) de correcte technische benamingen van de gevaarlijke of verontreinigende goederen, de identificatienummers van de Verenigde Naties (UN), indien van toepassing, de IMO-gevaarenklasse overeenkomstig de IMDG-, IBC- en IGC-codes en, in voorkomend geval, de klasse van het schip als omschreven in de INF-code, de hoeveelheden van die goederen en hun plaats aan boord en, wanneer zij zich in transporttanks of vrachtcontainers bevinden, de identificatiemerkttekens daarvan; ix) bevestiging dat zich aan boord een lijst of een manifest of een passend ladingsplan bevindt met een precieze opgave van de vervoerde gevaarlijke en verontreinigende goederen en hun plaats in het schip; x) aantal bemanningsleden aan boord. Deze bepalingen zijn evenwel niet van toepassing op oorlogsschepen en andere schepen van de overheid die voor niet-commerciële doeleinden worden gebruikt (art. 21 §3 (a)).

Overeenkomstig artikel 24 van het Koninklijk Besluit moeten schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vervoeren, zich minstens 4 uur voor het aanlopen van of het vertrekken uit een kusthaven melden aan Vessel Traffic Service Scheldemonden. Zij dienen tevens gebruik te maken van de diensten van een loods bevoegd voor het af te leggen traject.

Artikel 26 van het Koninklijk Besluit bevat een aantal operationele bepalingen waaraan de kapitein van schepen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vervoeren of beladen zijn met vloeibaar gemaakte gasen in bulk, moeten voldoen.

Overeenkomstig de MARPOL bepalingen is ook in het Koninklijk Besluit een meldingsplicht ingevoerd in geval van incidenten of omstandigheden op zee die een bedreiging vormen voor

de kust of daarmee samenhangende belangen. In deze gevallen, dient de gezagvoerder van het schip aan de radarcentrale te Zeebrugge onverwijld informatie te verstrekken over de bijzonderheden van het incident alsmede de gegevens voorzien in bijlage 5 (art. 27). Deze meldingsplicht dient te geschieden overeenkomstig de IMO Resolutie A.851(20) dat voorschrijft wanneer een melding dient te gebeuren, aan welke staten en welke gegevens dienen gemeld te worden.

** Koninklijk Besluit van 14 augustus 1984 tot vaststelling van de minimumeisen waaraan bepaalde tankers moeten voldoen die een Belgische haven willen aanlopen*

Naast het Belgisch scheepvaartreglement is ook het Koninklijk Besluit van 14 augustus 1984⁴³⁸ van enig belang.

Overeenkomstig dit Koninklijk Besluit, moeten de eigenaars en exploitanten, of hun aangestelden, lasthebbers of vertegenwoordigers, van olie-, gas- en chemicaliëntankers die, geladen of ledig, maar nog niet ontgast of ontdaan van hun gevaarlijke residuen, een Belgische haven tot bestemming hebben, de volgende gegevens mededelen : i) naam en roepletters van het schip; ii) nationaliteit van het schip; iii) lengte en diepgang van het schip; iv) haven van bestemming; v) vermoedelijke tijd van aankomst in de haven van bestemming of het loodsstation; vi) algemene aard en hoeveelheid van de lading; vii) bij vervoer van chemicaliën in bulk, vermelding of het schip een geschiktheidscertificaat bezit overeenkomstig de IMO-code voor de bouw en de uitrusting van schepen die gevaarlijke chemicaliën vervoeren of bij vervoer van vloeibaar gas in bulk, vermelding of het schip een geschiktheidscertificaat bezit overeenkomstig de IMO-code voor de bouw en de uitrusting van schepen die vloeibaar gemaakt gas in bulk vervoeren; viii) of er tekortkomingen of voorvallen zijn die de normale en veilige bestuurbaarheid van het schip kunnen verminderen, een veilige en vlotte doorvaart nadelig kunnen beïnvloeden of een gevaar kunnen meebrengen voor het mariene milieu en aangrenzende gebieden (art.1 §1). Wanneer de bestemming van de schepen een Belgische kusthaven is, moeten deze gegevens medegedeeld worden aan de maritieme verkeersleiding van de Loodsenwacht te Oostende vooraleer de Belgische territoriale zee wordt binnengevaren. Wanneer deze schepen een andere Belgische haven tot bestemming hebben, moeten deze gegevens medegedeeld worden aan Vlissingen Radio vooraleer de Belgische of Nederlandse territoriale zee wordt binnengevaren (art.1 §3).

Verder bepaalt dit Koninklijk Besluit dat bij het varen in de territoriale wateren, de kapiteins van voornoemde schepen die, hetzij een Belgische haven willen aanlopen, hetzij deze hebben verlaten : i) de bevoegde autoriteiten in kennis stellen van alle tekortkomingen en voorvallen die de bestuurbaarheid van het schip onder normale veiligheidsomstandigheden kunnen verminderen, een veilige en vlotte doorvaart nadelig kunnen beïnvloeden of een gevaar kunnen meebrengen voor het mariene milieu en aangrenzende gebieden; ii) zodra dit mogelijk

⁴³⁸ B.S., 22 september 1984

is een radiotelefonische verbinding tot stand brengen met de aangewezen kuststations, bij voorkeur met VHF, in het bijzonder met het meest nabije radarstation - indien dit bestaat - en deze verbinding handhaven; iii) voor zover mogelijk, in het bijzonder bij verminderd zicht, een beroep doen op de diensten van radarstations (art.3).

** Koninklijk Besluit van 23 september 1992, houdende het politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde*

Ook het Koninklijk Besluit van 23 september 1992, houdende het politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde dient hier vermeld te worden.

Conform dit Koninklijk Besluit mogen schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vanuit de haven van Antwerpen, Brussel of Luik vervoeren over de Beneden-Zeeschelde mogen die haven slechts verlaten nadat hun exploitant, vooraf de havenkapiteinsdienst van die haven de volgende gegevens heeft medegedeeld : i) naam en roepnaam van het schip en, eventueel, IMO-identificatienummer; ii) nationaliteit van het schip; iii) lengte en diepgang van het schip; iv) haven van bestemming; v) vermoedelijke tijd van aankomst in de haven van bestemming of het loodsstation, zoals vereist door de bevoegde instantie; vi) vermoedelijke afvaartstijd; vii) geplande vaarroute; viii) de correcte technische benamingen van de gevaarlijke of verontreinigende goederen, de identificatienummers van de Verenigde Naties (UN), indien van toepassing, de IMO-gevaarenklasse overeenkomstig de IMDG-, IBC- en IGC-codes en, in voorkomend geval, de klasse van het schip als omschreven in de INF-code, de hoeveelheden van die goederen en hun plaats aan boord en, wanneer zij zich in transporttanks of vrachtcontainers bevinden, de identificatiemerktekens daarvan; ix) bevestiging dat zich aan boord een lijst of een manifest of een passend ladingsplan bevindt met een precieze opgave van de vervoerde gevaarlijke en verontreinigende goederen en hun plaats in het schip; x) aantal bemanningsleden aan boord (art.27). Dezelfde bepaling geldt voor schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vanuit de haven van Antwerpen, Brussel of Luik over de Beneden-Zeeschelde vervoeren en deze haven wensen te verlaten (art. 28 §1). Deze melding dient minstens vier uur voor afvaart te geschieden (art.28 §2). Hetzelfde geldt voor schepen die met dergelijke stoffen beladen zijn geweest, maar waarvoor hetzij door een erkende deskundige, hetzij door of vanwege de bevoegde overheid nog geen verklaring is afgegeven waarin bevestigd wordt dat het schip geen gevaarlijke of verontreinigende stoffen meer bevat (art. 28§3).

Bovendien moeten schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vervoeren, zich minstens 4 uur voor het bevaren van de Beneden-Zeeschelde melden aan het Vessel Traffic Service Scheldemonden. Buiten de vermelding van de hierboven opgesomde gegevens dient ook opgave gedaan te worden van broei, brand, schade aan het zeeschip of lading of een vermoeden daarvan alsmede van de eventuele tekortkomingen of voorvallen die de normale veilige bestuurbaarheid van het schip kunnen verminderen, een veilige

en vlotte doorvaart nadelig kunnen beïnvloeden of een gevaar kunnen meebrengen voor het milieu (art. 29).

Belangrijk is ook dat schepen die de Beneden-Zeeschelde bevaren, slechts een beperkte hoeveelheid ontplofbare stoffen van klasse 1 van de "I.M.D.G.-Code" aan boord mogen hebben (art. 30).

Artikel 31 van het Koninklijk Besluit bevat een aantal operationele bepalingen waaraan de kapitein van schepen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren of beladen zijn met vloeibaar gemaakte gassen in bulk, moeten voldoen. Zo moet de kapitein van een zeeschip dat beladen is met (gevaarlijke of verontreinigende stoffen) er zorg voor dragen dat :

- i) het vervoer geschiedt met inachtneming van de I.M.D.G.-Code, de I.M.O. Code of Safe Practice for Solid Bulk Cargoes, de I.M.O. Gas Carrier Code en de I.M.O. Bulk Chemical Codes, ii) aan boord van het zeeschip doeltreffende maatregelen zijn genomen ter voorkoming en bestrijding van brand overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens S.O.L.A.S., iii) in overeenstemming met de eisen van goed zeemanschap de nodige maatregelen worden getroffen en er aan boord schriftelijke instructies aanwezig zijn, conform met de door de I.M.O. ter zake gegeven aanbevelingen, die aangeven welke maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van de gevaarlijke stoffen die worden vervoerd indien zich een ongeval of een voorval voordoet dat gevaar kan opleveren, iv) nadere aanwijzingen gegeven door de bevoegde autoriteit in aanvulling op de voorzieningen van dit hoofdstuk, worden opgevolgd, v) er steeds marifoonverbinding met de (Vessel Traffic Service Scheldemonden) wordt gehandhaafd; vi) de voorschriften voor de seinvoering worden toegepast, vii) er gebruik gemaakt wordt van de diensten van een loods die bevoegd is voor de Beneden-Zeeschelde.

Tevens dient de kapitein de checklist, waarvan het model is voorzien in de bijlage 2 bij het KB, bij het aan boord komen van de loods, nauwkeurig en waarheidsgetrouw is ingevuld en afgegeven wordt aan de loods (art. 31 §1).

Naast deze voorschriften dient de kapitein van een zeetankschip beladen met vloeibaar gemaakte gassen in bulk die onder de I.M.O. Gas Carrier Code vallen, er bovendien voor zorgen dat :

- i) er voldoende bekwame bemanningsleden beschikbaar zijn om het zeeschip veilig te kunnen manoeuvreren; ii) in de tanks geen gevaarlijke overdruk aanwezig is; iii) er onafgebroken marifoon luisterwacht wordt gehouden; iv) de boordradar bijstaat. Bovendien mogen de tanks niet schoongemaakt, ontgast en gespoeld worden zonder toestemming van de bevoegde overheid en is het afvaren verboden of moet het varen zover mogelijk worden onderbroken door te ankeren bij een zicht van 2.000 m of minder. Het voornemen tot ankeren dient bovendien te worden gemeld aan de (Vessel Traffic Service Scheldemonden). Bijkomend moet de bouw en de uitrusting van het zeeschip beantwoorden aan de I.M.O. Gas Carrier Codes en er dienen aan boord geldige bescheiden aanwezig te zijn, ten bewijze daarvan en die zijn afgegeven door of vanwege de vlaggenstaat en welke steeds op eerste vordering ter inzage dienen te worden afgegeven aan de bevoegde autoriteiten (art. 31 §2).

Naast deze bepalingen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren of beladen zijn met vloeibaar gemaakte gassen in bulk, voorziet artikel 32 nog een aantal bepalingen die gelden voor alle schepen. Zo mag een schip dat met gevaarlijke stoffen is geladen of was geladen doch nadien nog niet gereinigd of ontgast is of waarvan de residu's van die stoffen nog niet chemisch inert gemaakt zijn, 's nachts en bij een zicht van 2.000 m of minder slechts varen indien : i) het schip uitgerust is met een goed werkende radar; ii) de radar moet gedurende het gehele traject in werking is, iii) er bestendig contact mogelijk is via de marifoon; iv) degene die daadwerkelijk de navigatie van het schip waarneemt in het bezit is van een radarbrevet of een gelijkwaardig document.

Belangrijk is ook de bepaling voor zien in artikel 36 van dit Koninklijk Besluit krachtens hetwelk de verantwoordelijke van elk bedrijf dat een laad- of lossteiger uitbaat langs de Beneden-Zeeschelde, vóór de aankomst van elk schip dat ter plaatse gevaarlijke stoffen die in de I.M.D.G.-Code of in de A.D.N.R.-voorschriften zijn vermeld, zal laden of lossen, per telex of telefax aan de met de politie te water belaste overheid van de federale politie, de scheepsnaam, tijdstip van vermoedelijke aankomst, productnaam I.M.O. of A.D.N.R.-klasse, V.N.-nummer en bij benadering de hoeveelheid van die stoffen moet melden. Indien deze verplichting niet wordt nageleefd, wordt het schip door de met de politie te water belaste overheid van de federale politie opgeleid naar een veilige meer- of ankerplaats op de Beneden-Zeeschelde totdat de vereiste formaliteiten zijn vervuld geworden.

** Koninklijk Besluit van 20 januari 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement.*⁴³⁹

Belangrijk is ook het Koninklijk Besluit van 20 januari 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement.

Conform deze bepaling is het vervoer van gevaarlijke stoffen verboden, tenzij het geschiedt met inachtneming van het bepaalde in bijlage XVII en van de voorschriften vervat in de Internationale Maritieme Code voor gevaarlijke stoffen en zijn Bijlage I, uitgegeven door IMO.

Tevens bevat dit Koninklijk Besluit bepalingen voor verpakkingen bestemd voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede voor grote recipiënten voor losgestort vervoer bestemd voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en transporttanks bestemd voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze moeten worden geproefd volgens de bepalingen vervat in de Internationale Maritieme Code voor gevaarlijke stoffen en zijn Bijlage I.

De Koninklijke Besluiten die betrekking hebben op het vervoer van gevaarlijke stoffen gaan aldus veel verder dan de bepalingen opgenomen in Bijlage III van het MARPOL-Verdrag en

⁴³⁹ B.S., 4 april 1997

houden rekening met de technische evoluties en aanbevelingen die desbetreffend worden uitgevaardigd door de IMO.

2.3.10.2. Europese Richtlijnen

2.3.10.2.1. De Richtlijn 93/75/EEG

Met betrekking tot deze problematiek werd op 13 september 1993 Richtlijn 93/75/EEG⁴⁴⁰ (Hazmat-Richtlijn) uitgevaardigd betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen. Deze Richtlijn diende uiterlijk tegen 13 september 1994 te worden omgezet doch de omzetting geschiedde slechts door het Koninklijk Besluit van 9 februari 1996.⁴⁴¹ Ook deze Richtlijn werd aldus te laat omgezet in Belgisch recht. Richtlijn 93/75/EEG werd op haar beurt gewijzigd door de Richtlijn 98/55/EG van 17 juli 1998⁴⁴², die diende omgezet te worden tegen uiterlijk 31 december 1998. Deze Richtlijn werd omgezet in Belgische wetgeving door het Koninklijk Besluit van 9 december 1998.⁴⁴³ Richtlijn 93/75/EEG werd eveneens gewijzigd door de Richtlijn 98/74/EG van 1 oktober 1998.⁴⁴⁴ Deze Richtlijn diende uiterlijk tegen 2 november 1999 te worden omgezet. De omzetting gebeurde evenwel slechts door de uitvaardiging van het Koninklijk Besluit van 25 juni 2001.⁴⁴⁵ Ook hier werd de Richtlijn aldus te laat omgezet in Belgische wetgeving. Een laatste wijziging werd doorgevoerd door de Richtlijn 2002/84/EG van 5 november 2002.⁴⁴⁶ Deze Richtlijn dient tegen uiterlijk 21 november 2003 te worden omgezet.

Inhoud van de Richtlijn

Conform de Richtlijn 93/75/EEG mogen gevaarlijke of verontreinigende goederen slechts worden aangeboden voor vervoer of aan boord worden genomen van een schip wanneer aan de kapitein of de exploitant een aangifte is verstrekt met de correcte technische benamingen van de gevaarlijke of verontreinigende goederen, de identificatienummers van de Verenigde Naties, de IMO-gevarenklasse, overeenkomstig de IMDG-, IBC- en IGC-codes, de hoeveelheden van die goederen en, wanneer zij in transporttanks of vrachtcontainers worden vervoerd, de identificatiemerktekens daarvan (art. 4). Verder dient de scheepsbevrachter de bij deze richtlijn voorgeschreven aangifte te verstrekken aan de kapitein of de exploitant en ervoor te zorgen dat de voor vervoer aangeboden vracht werkelijk die is welke overeenstemt met de gedane aangifte. Verder dient ingevolge deze Richtlijn, de exploitant van een schip dat een in een Lidstaat gelegen haven uitvaart, voor de afvaart van het schip de gegevens over de goederen mee te delen

⁴⁴⁰ *P.B.L.*, 5 oktober 1993, afl. 247, 19

⁴⁴¹ *B.S.*, 23 maart 1996

⁴⁴² *P.B.L.*, 1 augustus 1998, afl. 215, 65

⁴⁴³ *B.S.*, 25 december 1998

⁴⁴⁴ *P.B.L.*, 13 oktober 1998, afl. 276, 7

⁴⁴⁵ *B.S.*, 4 augustus 2001

⁴⁴⁶ *P.B.L.*, 29 november 2002, afl. 324, 53

aan de bevoegde instantie van die lidstaat, de identificatiegegevens van het schip (naam, roepnaam, nationaliteit, lengte en diepgang), de haven van bestemming, de vermoedelijke aankomsttijd in de bestemmingshaven of aan een loodsstation, de vermoedelijke afvaarttijd en de geplande vaarroute. Dezelfde gegevens dienen door de exploitant van een schip dat van een buiten de Gemeenschap gelegen haven komt en op weg is naar een in de Gemeenschap gelegen haven of naar een ankerplaats in de territoriale wateren van een lidstaat, medegedeeld te worden bij de afvaart uit de haven van bevrachting. Van deze verplichting kan evenwel afgeweken worden in geval van geregelde lijndiensten waarvan het traject minder dan één uur duurt. Deze duur kan met instemming van de Commissie verlengd worden. Zelfs in dit laatste geval dient de exploitant de gegevens betreffende de goederen en de identiteitsgegevens van het schip te aller tijde ter beschikking te stellen van de autoriteiten van de lidstaat van vertrek of bestemming indien deze daarom verzoekt. (art.5) Tevens dienen schepen die een in een Lidstaat gelegen haven in- of uitvaren, conform de nationale voorschriften van de Lidstaat, gebruik te maken van de diensten van de plaatselijke verkeersbegeleiding en/of gebruik te maken van loodsen.

Overeenkomstig deze Richtlijn dient de kapitein, bij incidenten of omstandigheden op zee die een bedreiging vormen voor de kust of de daarmee samenhangende belangen, onverwijld de bevoegde instanties van de betrokken Lidstaat te informeren over de bijzonderheden van het incident en de gegevens zoals hierboven vermeld, mee te delen (art. 6). Deze kennisgevingsplicht is een vertaling van IMO Resolutie A648(16). In zulk geval dienen de bevoegde instanties de andere betrokken partijen op de hoogte te brengen en moeten zij tevens inlichtingen verschaffen over schepen die een bedreiging vormen voor de scheepvaart (art. 9-10).

Naast bovengenoemde verplichtingen, dienen de kapiteins van schepen ook alle informatie betreffende de identificatie van het schip, de veiligheidsinrichtingen, de zich aan boord bevindende documenten en de gegevens betreffende de officieren en andere bemanningsleden ter beschikking te stellen van de loods en eventueel de bevoegde instantie indien deze laatste daarom verzoekt (art. 8). Overeenkomstig zelfde artikel dienen loodsen die een schip bij het aanleggen, afvaren of het manoeuvreren begeleiden, onverwijld de bevoegde instantie in te lichten wanneer zij gebreken constateren die de veilige vaart van het schip in gevaar kunnen brengen.

Zoals hierboven vermeld, werd de Richtlijn 93/75/EEG gewijzigd door de Richtlijn 98/55/EG van 17 juli 1998. Deze wijziging betrof een wijziging van de artikelen 2 en 11 van de Richtlijn 93/75/EEG en had voornamelijk betrekking op de uitbreiding van de lijst van gevaarlijke goederen waarvan een melding dient te gebeuren.

De tweede wijziging van de Richtlijn 93/75/EEG door de Richtlijn 98/74/EG van 1 oktober 1998 had voornamelijk betrekking op de meldingsplicht voor schepen ingeval van een incident. De desbetreffende verwijzing naar de IMO Resolutie A648(16) werd vervangen door de verwijzing naar de IMO Resolutie A 851(20) die de vorige Resolutie vervangt.

Een laatste wijziging van de Richtlijn 93/75/EEG werd doorgevoerd door de Richtlijn 2002/84/EG van 5 november 2002. Ook deze Richtlijn betrof een uitbreiding van de lijst van gevaarlijke goederen opgenomen in artikel 2 en 11 van de Richtlijn 93/75/EEG. Aan de meldingsplicht zelf werden geen wijzigingen doorgevoerd.

Belangrijk om te vermelden is Richtlijn 2002/59 van 27 juni 2002.⁴⁴⁷ Conform deze nieuwe Richtlijn wordt de Richtlijn 93/75/EG ingetrokken op 5 februari 2004 en zijn de bepalingen van deze nieuwe Richtlijn van kracht.

2.3.10.2.2. Omzetting van de Richtlijn 93/75/EEG in Belgische wetgeving

Richtlijn 93/75/EEG België ten uitvoer gelegd door drie K.B.'s. Deze K.B.'s wijzigen het politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde ten aanzien van schepen op weg naar of vertrekkende uit de haven van Antwerpen, Brussel of Luik; het scheepvaartreglement voor het Kanaal Gent-Terneuzen voor schepen op weg naar of vertrekkende uit de haven van Gent; het Belgisch kustreglement voor schepen op weg naar of vertrekkende uit de Belgische kusthavens.

Conform het Koninklijk Besluit van 9 februari 1996 tot wijziging van het Belgisch kustreglement, moeten schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vervoeren, zich minstens vier uur voor het aanlopen van of het vertrekken uit een kusthaven, melden aan het Vessel Traffic Service Scheldemonden. Tevens dienen zij gebruik te maken van de diensten van een loods bevoegd voor het af te leggen traject. Conform dit KB dient de kapitein van een schip bij incidenten of omstandigheden op zee die een bedreiging vormen voor de kust of daarmee samenhangende belangen, dit te melden aan de radarcentrale te Zeebrugge. Het Koninklijk Besluit van 9 februari 1996 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 23 september 1992 houdende het scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen, incorporeert de Richtlijn 93/75/EEG voor wat betreft schepen op weg naar of vertrekkende uit de haven van Gent. Conform dit Koninklijk Besluit moeten schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vervoeren, zich minstens vier uur voor het bevaren van het kanaal van Gent naar Terneuzen, melden aan het Vessel Traffic Service Scheldemonden. Tevens dienen deze schepen gebruik te maken van de diensten van een loods die bevoegd is voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Het derde Koninklijk Besluit van 9 februari 1996 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 23 september 1993 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde, incorporeert de Richtlijn 93/75/EEG voor wat betreft schepen op weg naar of vertrekkende uit de haven van Antwerpen, Brussel of Luik. Ook hier moeten schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen in bulk of in verpakte vorm vervoeren, zich minstens vier uur voor het bevaren van de Beneden-Zeeschelde, melden aan het Vessel Traffic Service Scheldemonden. Tevens dienen deze schepen gebruik te maken van de diensten van een loods die bevoegd is voor de Beneden-Zeeschelde.

⁴⁴⁷ *P.B.L.*, 5 augustus 2002, afl. 208, 10

Deze drie KB's leggen aldus de Richtlijn 93/75/EEG op een correcte wijze ten uitvoer en er zijn dan ook geen problemen te signaleren met betrekking tot de omzetting van de beginselen van deze Richtlijn in het Belgisch recht.

2.3.10.3. Juridisch-technische analyse

Ook hier kan dezelfde opmerking gemaakt worden als boven reeds aangegeven in verband met de omzetting van het MARPOL Verdrag in Belgische wetgeving. De omzettingswet van 1984 is verouderd en houdt geen rekening met de wijzigingen die inmiddels zijn aangebracht.

Wat betreft de omzetting van de geldende Europese richtlijn dient gesteld te worden dat deze correct is omgezet in interne wetgeving en dat ook de wijzigingen correct zijn omgezet. Op dit vlak zijn er geen problemen te signaleren.

2.3.11. Internationale aansprakelijkheid zeeschepen en zeehavens

2.3.11.1. Multilaterale verdragen

2.3.11.1.1 Het Verdrag ter beperking van de aansprakelijkheid bij maritieme vorderingen (LLMC Verdrag)^{448 449}

Sinds 1 december 1986 is het Verdrag ter beperking van de aansprakelijkheid bij maritieme vorderingen van 19 november 1976 van kracht (Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims of LLMC 1976). Dit Verdrag vervangt het Verdrag van Brussel van 1957. Art. 3, (b) van dit Verdrag sluit de vorderingen uit tengevolge van olieverontreinigingsschade, zoals geregeld door het Aansprakelijkheidsverdrag van 1969 en de navolgende protocollen. Alle andere schade veroorzaakt door zeeschepen (en in België ook door binnenschepen) valt onder het LLMC.

Het toepassingsgebied van het Verdrag wordt geregeld in artikel 15. Conform dit artikel is het Verdrag van toepassing, wanneer een aansprakelijke persoon, voor het Gerecht van een Staat, die Partij is bij dit Verdrag, zijn aansprakelijkheid tracht te beperken of tracht te bewerkstelligen dat een schip of andere eigendommen worden vrijgegeven, dan wel dat een binnen het gebied van een zodanige Staat gestelde zekerheid wordt opgeheven.

⁴⁴⁸ MAES, F., in DEKETELAERE, K., o.c., 199.

⁴⁴⁹ HUYBRECHTS, M.A., Het Verdrag over de beperking van aansprakelijkheid inzake maritieme schuldvorderingen, ondertekend te Londen op 19 november 1976, in *Liber Amicorum Lionel Tricot*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 331.

Niettemin kan iedere Staat, die Partij is bij dit Verdrag, een aansprakelijke persoon geheel of gedeeltelijk van de toepassing van dit Verdrag uitsluiten wanneer deze, op het tijdstip, waarop voor het Gerecht van die Staat een beroep wordt gedaan op de bepalingen van dit Verdrag, niet zijn gewone verblijfplaats heeft in een Staat, die Partij is bij dit Verdrag, of niet de hoofdzetel van zijn bedrijf heeft in een Staat die Partij is bij dit Verdrag dan wel enig schip ten aanzien waarvan een beroep wordt gedaan op het recht van beperking of waarvan de vrijgave wordt nagestreefd en dat niet op het hierboven genoemde tijdstip de vlag voert van een Staat, die Partij is bij dit Verdrag.

Het Verdrag is evenwel niet van toepassing op schepen die zijn gebouwd of verbouwd voor en gebruikt worden bij boringen wanneer de verdragsluitende Staat in zijn nationale wetgeving een hogere limiet van aansprakelijkheid heeft opgelegd of wanneer die Staat partij is geworden bij een internationaal verdrag dat het stelsel van aansprakelijkheid met betrekking tot zulke schepen regelt (art. 15.4). Het Verdrag is ook niet van toepassing op luchtkussenvaartuigen of drijvende platforms, die zijn gebouwd ter exploratie of exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de zeebodem of van de ondergrond daarvan (art. 15.5).

De personen, die gerechtigd zijn hun aansprakelijkheid te beperken, worden opgesomd in artikel 1 van het Verdrag. Het betreft met name : i) de scheepseigenaren, zijnde de eigenaar, de bevrachter en de beheerder van een zeeschip, alsmede degene in wiens handen de exploitatie van een zeeschip is gelegd; ii) de redder, zijnde iedere persoon die diensten heeft bewezen rechtstreeks verband houdende met hulpverleningswerkzaamheden.

Deze twee categorieën kunnen zich ook beroepen op de beperking van hun aansprakelijkheid indien een vordering wordt ingesteld tegen een persoon voor wiens handeling, onachtzaamheid of nalatigheid de scheepseigenaar of redder aansprakelijk is.

Conform dit Verdrag, omvat de aansprakelijkheid van een scheepseigenaar mede de aansprakelijkheid die voortvloeit uit een tegen het schip zelf ingestelde rechtsvordering. Bovendien kan ook een verzekeraar die de aansprakelijkheid dekt voor vorderingen waarvoor overeenkomstig de regels van dit Verdrag beperking geldt, in gelijke mate op die beperking beroep doen als de verzekerde zelf.

De vorderingen die vatbaar zijn voor een beperking van de aansprakelijkheid, worden opgesomd in artikel 2. Het gaat hier met name om de volgende vorderingen : i) vorderingen met betrekking tot dood of letsel dan wel verlies of beschadiging van zaken (hieronder begrepen beschadiging van kunstwerken van havens, dokken en waterwegen, alsmede hulpmiddelen bij de navigatie), ontstaan aan boord van of in rechtstreeks verband met de exploitatie van het schip of met hulpverleningswerkzaamheden, alsmede daaruit voortvloeiende schade; ii) vorderingen met betrekking tot schade voortvloeiend uit vertraging bij het vervoer over zee van lading, passagiers of hun bagage; iii) vorderingen met betrekking tot andere schade die voortvloeit uit inbreuk op andere dan rechten uit overeenkomst, en die ontstaat in rechtstreeks verband met de exploitatie van het schip of

hulpverleningswerkzaamheden; iv) vorderingen met betrekking tot het volbrengen, verwijderen, vernietigen of het onschadelijk maken van een gezonken, vergaan, gestrand of verlaten schip, daarbij inbegrepen alles wat zich aan boord bevindt of heeft bevonden; v) vorderingen met betrekking tot het verwijderen, vernietigen of het onschadelijk maken van de lading van het schip; vi) vorderingen van een andere persoon dan de aansprakelijke persoon met betrekking tot maatregelen die zijn genomen ter voorkoming of vermindering van schade, waarvoor de aansprakelijke persoon zijn aansprakelijkheid overeenkomstig dit Verdrag kan beperken, alsmede verdere door zulke maatregelen veroorzaakte schade.

Belangrijk om te vermelden is dat de beperking kan worden ingeroepen om het even of ze op een overeenkomst dan wel op een onrechtmatige daad zijn gebaseerd of krachtens een wettelijke bepaling.

De volgende vorderingen zijn evenwel uitgesloten van de beperking (art. 3) : i) vorderingen uit hoofde van hulpverlening of wegens bijdrage in averijgrosse; ii) vorderingen ter zake van schade door verontreiniging door olie in de zin van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie van 29 november 1969 of van enige wijziging van dat Verdrag of van een bij dat Verdrag behorend Protocol, welke van kracht is; iii) vorderingen, onderworpen aan een internationaal verdrag of nationale wetgeving, waardoor beperking van aansprakelijkheid voor kernschade geregeld of verboden wordt; iv) vorderingen tegen de eigenaar van een nucleair schip ter zake van kernschade; v) vorderingen van ondergeschikten van de scheepseigenaar of redder, wier werkzaamheden verband houden met het schip of de hulpverleningswerkzaamheden, daaronder begrepen vorderingen van hun erfgenamen, rechthebbenden of andere personen, die gerechtigd zijn zulke vorderingen in te stellen, indien de scheepseigenaar of redder volgens de wet die op de arbeidsovereenkomst van toepassing is, niet gerechtigd is zijn aansprakelijkheid voor zulke vorderingen te beperken, of indien hij zulks volgens die wet slechts kan doen tot een hoger bedrag dan dat bedoeld in artikel 6.

Indien echter bewezen wordt dat de schade het gevolg is van het persoonlijk handelen of nalaten van de aansprakelijke persoon, begaan hetzij met het opzet zodanige schade te veroorzaken, hetzij roekeloos en met het bewustzijn dat zodanige schade er waarschijnlijk uit zou voortvloeien, dan is deze niet gerechtigd zijn aansprakelijkheid te beperken (art. 4).

Belangrijk is uiteraard de aansprakelijkheidsbeperking als dusdanig. Deze materie wordt geregeld in artikel 6 van het Verdrag. Er wordt evenwel een onderscheid gemaakt tussen vordering voor dood en lichamelijk letsel en alle andere vorderingen.

Met betrekking tot vorderingen voor **dood of lichamelijk letsel** gelden de volgende beperkingen :

- i) 333 000 rekeneenheden voor een schip met een tonnage van niet meer dan 500 ton,
- ii) voor een schip met een groter tonnage, het volgende bedrag geteld bij dat genoemd onder i:

per ton tussen de 501 en 3 000 ton, 167 rekeneenheden⁴⁵⁰;
per ton tussen de 3 001 en 30 000 ton, 333 rekeneenheden;
per ton tussen de 30 001 en 70 000 ton, 250 rekeneenheden;
en per ton boven de 70 000 ton 167 rekeneenheden;

In verband met andere vorderingen gelden de volgende beperkingen :

- i) 167 000 rekeneenheden voor een schip met een tonnage van niet meer dan 500 ton,
- ii) voor een schip met een grotere tonnage, het volgende bedrag geteld bij het bedrag onder i:
per ton tussen de 501 en 30 000 ton, 167 rekeneenheden;
per ton tussen de 30 001 en 70 000 ton, 125 rekeneenheden;
en per ton boven de 70 000 ton 83 rekeneenheden.

Belangrijk om hier te vermelden is dat Staten die partij zijn bij het Verdrag, onverminderd het recht van vorderingen ter zake van dood of letsel, in hun nationale wet kunnen bepalen dat vorderingen met betrekking tot beschadiging van kunstwerken van havens, dokken en waterwegen, alsmede van hulpmiddelen bij de navigatie, voorrang hebben boven andere vorderingen (art. 6.3).

Buiten deze beperkingsschalen, voorziet het Verdrag ook in een aparte regeling voor passagiers. Artikel 7.1 stelt dat in verband met vorderingen voor ieder afzonderlijk voorval terzake dood of lichamelijk letsel aan passagiers, de aansprakelijkheidsgrens van de scheepseigenaar 46 666 rekeneenheden zal bedragen, vermenigvuldigd met het aantal passagiers, dat het schip gerechtigd is te vervoeren volgens zijn veiligheidscertificaat, zonder evenwel het bedrag van 25 miljoen rekeneenheden te mogen overschrijden.

De vastgestelde aansprakelijkheidsgrenzen zijn van toepassing op het totaal van alle vorderingen, die voortkomen uit eenzelfde gebeurtenis en gelden zowel tegen de persoon of personen, genoemd in artikel 1, tweede lid, en iedere persoon voor wiens handeling, onachtzaamheid of nalatigheid hij of zij aansprakelijk is of zijn. Zij gelden ook tegen de eigenaar van een schip die hulp verleent vanaf dat schip en de redder of redders, die vanaf genoemd schip werkzaamheden verricht of verrichten en iedere persoon, voor wiens handeling, onachtzaamheid of nalatigheid hij of zij aansprakelijk is of zijn en eveneens tegen de redder of redders die niet vanaf een schip werkzaamheden verricht of verrichten of die uitsluitend werkzaamheden verricht of verrichten op het schip waaraan of met betrekking waartoe hulp wordt verleend en iedere persoon voor wiens handeling, onachtzaamheid of nalatigheid hij of zij aansprakelijk is of zijn.

Conform het Verdrag kan iedere persoon, die aansprakelijk gehouden wordt, een fonds vormen bij de rechterlijke of andere bevoegde autoriteit in iedere bij dit Verdrag Partij zijnde Staat, waarin een rechtsgeding aanhangig wordt gemaakt met betrekking tot voor beperking vatbare vorderingen (art. 11). Het fonds wordt gevormd ten belope van de in de artikelen 6 en 7

⁴⁵⁰ Rekeneenheden zijn het bijzondere trekkingsrecht (SDR = special drawing right), zoals dit is omschreven door het Internationale Monetaire Fonds.

genoemde bedragen die van toepassing zijn op de vorderingen waarvoor die persoon aansprakelijk kan zijn, vermeerderd met de rente daarover te rekenen vanaf de datum van het voorval dat tot de aansprakelijkheid heeft geleid, tot aan de datum waarop het fonds wordt gevormd. Elk aldus gevormd fonds is uitsluitend bestemd voor de voldoening van vorderingen met betrekking waartoe beperking van aansprakelijkheid kan worden ingeroepen. Een fonds kan worden gevormd, hetzij door het storten van de geldsom, hetzij door het stellen van een garantie, die aanvaardbaar is volgens de wetgeving van de bij dit Verdrag Partij zijnde Staat waar het fonds wordt gevormd en die door de rechterlijke of andere bevoegde autoriteit voldoende wordt geacht.

De beperking van aansprakelijkheid kan evenwel ook worden ingeroepen ondanks het feit dat er geen beperkingsfonds is gevormd. Een Staat, die Partij is bij dit Verdrag, kan echter in zijn nationale wet bepalen dat, wanneer een rechtsovereenkomst wordt ingesteld bij een van zijn Gerechten om betaling te verkrijgen van een voor beperking vatbare vordering, een aansprakelijke persoon zich uitsluitend op het recht op beperking van aansprakelijkheid kan beroepen, indien een beperkingsfonds is gevormd wanneer het recht op beperking van aansprakelijkheid wordt ingeroepen (art 10.1).

In geval wel een beperkingsfonds wordt gevormd, wordt het fonds verdeeld onder de schuldeisers in evenredigheid met de bedragen van hun erkende vorderingen op het fonds (art.12). Indien, vóór de verdeling van het fonds, de aansprakelijke persoon of zijn verzekeraar een vordering op het fonds heeft voldaan, treedt deze persoon bij wege van subrogatie, tot het bedrag dat hij heeft betaald, in de rechten, die de door hem schadeloos gestelde persoon op grond van dit Verdrag zou hebben gehad. Het recht van subrogatie kan ook worden uitgeoefend door andere personen met betrekking tot elk bedrag aan vergoeding, dat zij mochten hebben betaald, maar alleen voor zover die subrogatie is geoorloofd volgens de toepasselijke nationale wet.

Wanneer de aansprakelijke persoon of enige andere persoon aantoonbaar dat hij gedwongen zou kunnen worden op een later tijdstip, geheel of gedeeltelijk, een zodanig bedrag aan vergoeding te betalen ter zake waarvan hij, indien de vergoeding zou zijn betaald vóór de verdeling van het fonds, bij wege van subrogatie rechten zou hebben verkregen, dan kan de rechterlijke of andere bevoegde autoriteit van de Staat waar het fonds is gevormd bevelen dat voorlopig een bedrag wordt terzijde gesteld dat voldoende is om het deze persoon mogelijk te maken op een later tijdstip zijn rechten tegen het fonds geldend te maken.

Wanneer een beperkingsfonds is gevormd is het een persoon die een vordering tegen het fonds heeft ingediend niet toegestaan enig recht met betrekking tot een zodanige vordering uit te oefenen ten aanzien van enige andere activa van een persoon door of namens wie het fonds is gevormd. In zulk geval kan elk schip of kunnen andere eigendommen van een persoon namens wie het fonds is gevormd, waarop binnen het gebied van een Staat, die Partij is bij dit Verdrag, beslag is gelegd ter zake van een vordering die tegen het fonds kan worden ingesteld, of enige gestelde zekerheid worden vrijgegeven op bevel van de rechterlijke of

andere bevoegde autoriteit van die Staat. Deze vrijgave wordt echter altijd bevolen, indien het beperkingsfonds is gevormd : i) in de haven waar het voorval plaats vond, of, indien het plaats vond buiten de haven, in de eerste haven die daarna wordt aangedaan; ii) in de haven van ontschepping met betrekking tot vorderingen ter zake van dood of letsel; iii) in de haven van lossing, met betrekking tot beschadiging van de lading; iv) in de Staat, waar het beslag is gelegd (art. 13.2).

Deze bepalingen zijn echter alleen van toepassing indien de schuldeiser een vordering tegen het beperkingsfonds kan indienen bij het Gerecht dat het fonds beheert en indien het fonds werkelijk beschikbaar en vrij overdraagbaar is met betrekking tot die vordering (art.13.3).

Het Protocol van 1996 :

Door het protocol van 1996 werden een aantal wijzigingen aangebracht aan het oorspronkelijk Verdrag van 1976. De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de aansprakelijkheidsgrenzen.

Conform dit Protocol bedragen deze thans :

i) met betrekking tot vorderingen voor dood of lichamelijk letsel :

- 2 miljoen rekeneenheden voor een schip met een tonnage van niet meer dan 2.000 ton,
 - voor een schip met een groter tonnage, worden de volgende bedragen bijgeteld
- per ton tussen de 2.001 en 30.000 ton, 800 rekeneenheden;
per ton tussen de 30.001 en 70.000 ton, 600 rekeneenheden;
en per ton boven de 70 000 ton 400 rekeneenheden;

ii) met betrekking tot andere vorderingen :

- 1 miljoen rekeneenheden voor een schip met een tonnage van niet meer dan 2.000 ton,
 - voor schepen met een grotere tonnage, worden de volgende bedragen bijgeteld :
- per ton tussen de 2.001 en 30 000 ton, 400 rekeneenheden;
per ton tussen de 30 001 en 70 000 ton, 300 rekeneenheden;
en per ton boven de 70 000 ton 200 rekeneenheden.

Het Protocol van 1996 werd evenwel nog niet geratificeerd door België.

2.3.11.1.1.2 De Omzetting van het LLMC Verdrag in Belgische wetgeving

Het LLMC Verdrag werd in België goedgekeurd door de Wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse Internationale Akten inzake de zeevaart.⁴⁵¹ Het betreft hier eigenlijk een loutere goedkeuringswet, waarbij het Verdrag toepasselijk werd verklaard

⁴⁵¹ B.S., 6 oktober 1989

in de interne rechtsorde. Bovendien heeft België het Verdrag ook van toepassing verklaard op binnenschepen.

België heeft bij de ondertekening van het Verdrag zich wel het recht voorbehouden om een aantal toepassingsgevallen uit te sluiten. Zo zijn overeenkomstig de Belgische regelgeving de vorderingen met betrekking tot het volbrengen, verwijderen, vernietigen of het onschadelijk maken van een gezonken, vergaan, gestrand of verlaten schip, daarbij inbegrepen alles wat zich aan boord bevindt of heeft bevonden en de vorderingen met betrekking tot het verwijderen, vernietigen of het onschadelijk maken van de lading van het schip niet vatbaar voor beperking.

De wet van 11 april 1989 werd gewijzigd door de wet van 20 januari 1999.⁴⁵² De wijzigingen hebben echter geen betrekking op het LLMC Verdrag van 1969.

Belangrijker in deze context is het Koninklijk Besluit van 27 november 1989.⁴⁵³ Dit Koninklijk Besluit heeft zowel betrekking op de aansprakelijkheidbeperkingen in de binnenvaart als deze in de zeevaart.

De aansprakelijkheidbeperkingen in de binnenvaart worden geregeld door de artikelen 1 t.e.m. 3. De bepalingen met betrekking tot de binnenvaartuigen zijn ook van toepassing op :

- i) vaartuigen geëxploiteerd door een openbare overheid of door een openbare dienst, wie ook de eigenaar ervan is;
- ii) vaartuigen aangewend voor de pleziervaart of voor wetenschappelijk onderzoek;
- iii) draagvleugelboten;
- iv) veerponten;
- v) duwbotten;
- vi) drijvende tuigen als baggermolens, kranen, elevatoren en alle andere drijvende en verplaatsbare werktuigen en materiaal van soortgelijke aard.

Dit geldt wel enkel voor zover deze vaartuigen op de binnenwateren worden gebruikt.

Als binnenwateren worden beschouwd : de wateren vermeld in het eerste lid van artikel 5 van het Verdrag inzake de territoriale zee en de aangrenzende zone gesloten te Genève op 29 april 1958, alsmede de wateren behorend tot de havens, die worden omschreven door het politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust (art. 1§3).

Conform dit Koninklijk Besluit gelden de volgende beperkingsgrenzen :

a) met betrekking tot vorderingen terzake van dood of letsel :

- i) voor een vaartuig, niet bestemd tot het vervoer van goederen, in het bijzonder een

⁴⁵² B.S., 12 maart 1999

⁴⁵³ B.S., 1 december 1989, gewijzigd door het KB van 20 juli 2000, B.S., 30 augustus 2000

passagiersschip : tienduizend frank (thans 250 EUR) per kubieke meter waterverplaatsing tot het vlak van de grootste diepgang;

ii) voor een vaartuig dat bestemd is voor het vervoer van goederen : tienduizend frank (thans 250 EUR) per ton laadvermogen van het vaartuig;

iii) voor een duw- of sleepboot : vijfendertigduizend frank (thans 870 EUR) voor elke KW van het vermogen van de voortbewegingswerktuigen;

iv) voor drijvende tuigen : hun waarde op het tijdstip van de schadeverwekkende gebeurtenis;

b) met betrekking tot alle andere vorderingen, de helft van de onder letter a) genoemde bedragen. Met betrekking tot redders die hulp verlenen aan een vaartuig of drijvend tuig en die daarbij geen werkzaamheden verrichten vanaf een zeegaand schip, een vaartuig of een drijvend tuig, of die daarbij uitsluitend werkzaamheden verrichten aan boord van dat vaartuig of drijvend tuig, worden de aansprakelijkheidsgrenzen berekend volgens een laadvermogen van 350 ton (art. 2§2).

Met betrekking tot vorderingen, voortkomend uit eenzelfde gebeurtenis, terzake van dood of letsel van passagiers van een vaartuig, belooft de aansprakelijkheidsgrens van de scheepseigenaar een bedrag van 5.500.000 frank (thans 136.500 EUR) per hoofd, vermenigvuldigd met het aantal passagiers dat het vaartuig op het moment van de gebeurtenis daadwerkelijk heeft vervoerd.

Deze grenzen kunnen niet lager zijn dan zesendertig miljoen frank (thans 895.000 EUR) per vaartuig en kunnen niet hoger zijn dan de volgende bedragen :

a) honderdvijftig miljoen frank (thans 3.750.000 EUR) voor vaartuigen met niet meer dan 100 passagiers;

b) driehonderd miljoen frank (thans 7.500.000 EUR) voor vaartuigen met niet meer dan 180 passagiers;

c) zeshonderd miljoen frank (thans 15.000.000 EUR) voor vaartuigen met meer dan 180 passagiers.

De aansprakelijkheid beperkingen voor de zeevaart worden geregeld door de artikelen 4 en 5. Hierin wordt verwezen naar de vergoedingen die zijn vastgelegd in het LLMC Verdrag zelve. Het betreft hier aldus nog de oude vergoedingen zoals hierboven uiteengezet.

2.3.11.1.3. Het internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olieverontreiniging: afgekort Aansprakelijkheidsverdrag (Civil Liability Convention - CLC 1969)⁴⁵⁴

1. CLC 1969 :

⁴⁵⁴ MAES, F., in DE KETELAERE, K., o.c., 198.

Na de ramp met de Torrey Canyon kwam het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olieverontreiniging tot stand. Het Verdrag werd afgesloten te Brussel op 29 november 1969 en werd van kracht op 19 juni 1975. Zoals de titel het zelf zegt, is het Verdrag enkel van toepassing op elk zeegaand vaartuig of tuig, van welk type ook, dat daadwerkelijk olie in bulk als lading vervoert. (art. 1.1). Schepen die andere ladingen vervoeren vallen dus niet onder het toepassingsgebied van het Verdrag.

Onder olie in de zin van het Verdrag wordt verstaan : alle bestendige oliën, zoals ruwe olie, stookolie, zware dieselolie, smeerolie en walvistraan, vervoerd aan boord van een schip als lading of in de bunkers van het schip (art. 1.5).⁴⁵⁵ De eigenaars van schepen die meer dan 2.000 ton olie in bulk als lading vervoeren, zijn verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten of een andere financiële zekerheid te stellen tot het maximum van de aansprakelijkheidslimieten (art. 7.1).

De bepalingen van het Verdrag zijn evenwel niet van toepassing op oorlogsschepen en andere schepen die het eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door een Staat en voor de periode dat zijn alleen worden gebruikt voor een andere dan een commerciële staatsdienst (art. 11.1).

CLC 1969 is van toepassing op schade veroorzaakt door verontreiniging op het grondgebied van een verdragstaat, de territoriale zee inbegrepen, en op de preventieve maatregelen ter voorkoming of beperking van dergelijke schade (art. 2).

Overeenkomstig CLC 1969, is de eigenaar van het schip op het tijdstip van het voorval of, zo het voorval bestaat uit een opeenvolging van feiten, op het tijdstip van het eerste feit is, aansprakelijk voor schade door verontreiniging veroorzaakt door het wegvloeien of doen wegvloeien van olie uit het schip ten gevolge van het voorval (art. 3.1). De eigenaar is evenwel niet aansprakelijk indien hij bewijst dat de schade door verontreiniging het gevolg is van een oorlogsdaad, vijandelijkheden, burgeroorlog, opstand of natuurverschijnsel van een uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard, of geheel en al werd veroorzaakt door een opzettelijk handelen of nalaten van derden, met de bedoeling schade te veroorzaken, of geheel en al werd veroorzaakt door onzorgvuldigheid of een andere onrechtmatige handeling van een regering of andere overheid, verantwoordelijk voor het onderhoud van lichten of andere hulpmiddelen bij de navigatie in de vervulling van die taak (art. 3.2).

Verder kan de eigenaar geheel of gedeeltelijk worden ontheven van zijn aansprakelijkheid indien hij bewijst dat de schade door verontreiniging geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een

⁴⁵⁵ Met de inwerkingtreding van het Internationaal Verdrag van 23 maart 2001 inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door bunkerolie ("het Bunkerverdrag") zal schade door verontreiniging, veroorzaakt door bevuilding ten gevolge van het ontsnappen of doen wegvloeien van bunkerolie uit het schip, in de toekomst worden beheerst door dit laatste verdrag. De kosten van preventieve maatregelen alsmede verlies of schade veroorzaakt door die maatregelen zullen eveneens worden gedekt door het Verdrag. De Beschikking 2002/762/EG van de Raad van 19 september 2002 (*P.B.L.*, 25 september 2002) machtigt de lidstaten in het belang van de Gemeenschap het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie van 2001 te ondertekenen, te bekrachtigen of toe te treden tot het Verdrag. Tot op heden werd het Verdrag slechts door twee landen geratificeerd, waaronder Spanje.

handelen of nalaten van de persoon, die de schade heeft geleden, met de bedoeling de schade te veroorzaken, of van de nalatigheid van die persoon (art. 3.3).

Overeenkomstig artikel 5.1 van het Verdrag kan de eigenaar van een schip zijn aansprakelijkheid per voorval beperken tot een bedrag van in totaal 133 rekeneenheden voor elke ton van de tonnage van het schip. In geen geval evenwel kan dit bedrag in totaal 14 miljoen rekeneenheden te boven gaan. De eigenaar kan zich echter niet op deze beperkingen beroepen indien het voorval het gevolg is van zijn persoonlijke schuld (art. 5.2). Ten einde zich te kunnen beroepen op de aansprakelijkheidsbeperking, moet de eigenaar bij de rechter of andere bevoegde overheid van een Verdragsluitende Staat waar een vordering wordt ingesteld, een fonds vormen tot beloop van het beperkt bedrag van zijn aansprakelijkheid. Het fonds kan worden gevormd door het storten van de geldsom of door het stellen van een bankgarantie of iedere andere zekerheid welke aanvaardbaar is volgens de wetgeving van de Verdragsluitende Staat waar het fonds wordt gevormd en welke door de rechterlijke of andere bevoegde overheid genoegzaam wordt geacht (art. 5.3). Het fonds wordt verdeeld tussen de schuldeisers naar verhouding van het bedrag van hun erkende vorderingen (art 5.4).

Indien na een voorval de eigenaar krachtens artikel 5 een fonds heeft gevormd en gerechtigd is zijn aansprakelijkheid te beperken, kan een persoon die uit dat voorval een vordering wegens schade door verontreiniging heeft, ter zake van die vordering geen rechten kunnen doen gelden op andere goederen van die eigenaar. Tevens kan de rechter of andere bevoegde overheid van een Verdragsluitende Staat de opheffing bevelen van het beslag op het schip of op het ander goed van de eigenaar terzake van een vordering tot vergoeding van schade door verontreiniging voortvloeiend uit dat voorval en op overeenkomstige wijze handelen ten aanzien van borgstelling of andere ter voorkoming van een zodanig beslag gestelde zekerheid (art. 6.1).

Om aanspraak te kunnen maken op enige vergoeding, moet tot vordering worden ingesteld binnen de drie jaar vanaf de datum waarop de schade is ontstaan. In geen geval kan echter een vordering worden ingesteld nadat zes jaar zijn verstreken vanaf de datum van het voorval dat de schade heeft veroorzaakt. Indien dit voorval wordt gevormd door een opeenvolging van feiten, loopt de termijn van zes jaar vanaf de datum van het eerste feit (art. 8).

Het Verdrag is aldus wel degelijk van belang voor de zeehavens aangezien zij op basis van dit Verdrag vorderingen kunnen instellen ingeval van verontreinigingen door olie in de haven.

2. Protocol van 1976 :

Op 9 november 1976 werd een Protocol ondertekend bij het CLC Verdrag van 1969. Het Protocol werd van kracht op 8 april 1981 en bevat geen fundamentele wijzigingen ten opzichte van het Verdrag van 1969 aangezien enkel de goudstandaard wordt vervangen door Speciale Trekkingsrechten (SDR).

3. Protocol van 1992 :

Op 27 november 1992 werd een nieuw Protocol gesloten bij het oorspronkelijk Verdrag van 1969. Het Protocol werd van kracht op 30 mei 1996. Het Protocol van 1992 bracht wel heel wat wijzigingen aan het Verdrag van 1969, welke hieronder zullen besproken worden.

Vooreerst werd het toepassingsgebied verruimd. Zo werd het Verdrag van toepassing op alle zeeschepen en andere zeegaande vaartuigen, van welk type ook, gebouwd of aangepast voor het vervoer van olie in bulk als lading, met dien verstande dat een schip dat olie en andere soorten lading kan vervoeren alleen als een schip wordt beschouwd, wanneer het daadwerkelijk olie in bulk als lading vervoert en tijdens iedere reis na een zodanig vervoer, tenzij wordt aangetoond dat het geen residuen van zulk vervoer van olie in bulk aan boord heeft.

Onder olie wordt thans verstaan: alle persistente uit koolwaterstoffen bestaande minerale oliën, zoals ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeerolie, vervoerd aan boord van een schip als lading of in de bunkers van het schip.

Evenals in het Verdrag van 1969 zijn de eigenaars van schepen die meer dan 2.000 ton olie in bulk als lading vervoeren, verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten of een andere financiële zekerheid te stellen tot het maximum van de aansprakelijkheidslimieten.

Ook het territoriaal toepassingsgebied van het Verdrag werd verruimd. Het Verdrag is ook van toepassing op de schade door verontreiniging veroorzaakt binnen de exclusieve economische zone van een Verdragsluitende Staat of, indien een Verdragsluitende Staat een zodanige zone niet heeft vastgesteld, binnen een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee van die Staat, door die Staat vastgesteld overeenkomstig het internationale recht en dat zich niet verder uitstrekt dan 200 zeemijl van de basislijnen waarvan de breedte van zijn territoriale zee wordt gemeten.

Thans is de eigenaar van het schip op het tijdstip van het voorval, of, zo het voorval bestaat uit een opeenvolging van feiten, op het tijdstip van het eerste feit, aansprakelijk voor schade door verontreiniging, veroorzaakt door het schip als gevolg van het voorval. De bijkomende voorwaarde dat het moet gaan om schade veroorzaakt door het wegvloeien of doen wegvloeien van olie uit het schip werd geschrapt.

De exoneration mogelijkheden van de eigenaar zoals deze reeds bestonden in het Verdrag van 1969 blijven door het Protocol van 1992 onverkort behouden. Wel werd de bepaling dat geen vordering kan worden ingesteld tegen lasthebbers of aangestelden van de eigenaar verruimd. Er kan geen vordering tot vergoeding van schade door verontreiniging worden ingesteld tegen:

- i) de ondergeschikten of lasthebbers van de eigenaar of de leden van de bemanning;
- ii) de loods of enige andere persoon die, zonder lid van de bemanning te zijn, diensten voor het schip verricht;

- iii) een bevrachter (hoe ook omschreven, met inbegrip van een rompbefrachter), beheerder of degene in wiens handen de exploitatie van het schip is gelegd;
- iv) personen die met instemming van de eigenaar of in opdracht van een bevoegde overheidsinstantie hulpverleningswerkzaamheden verrichten;
- v) personen die preventieve maatregelen nemen;
- vi) alle ondergeschikten of lasthebbers van personen genoemd onder ii), iv) en v) tenzij de schade het gevolg is van hun persoonlijk handelen of nalaten, begaan hetzij met het opzet zodanige schade te veroorzaken hetzij roekeloos en in de wetenschap dat zodanige schade er waarschijnlijk uit zou voortvloeien.

Een belangrijke wijziging betreft het bedrag van de aansprakelijkheidsbeperking. Deze bedragen zijn de volgende :

- i) drie miljoen rekeneenheden voor een schip met een bruto tonnage van niet meer dan 5 000;
- ii) voor een schip met een grotere bruto tonnage, voor elke toename van de bruto tonnage met één, 420 rekeneenheden boven het onder i) genoemde bedrag; met dien verstande evenwel dat dit bedrag in geen geval in totaal 59,7 miljoen rekeneenheden te boven kan gaan.

De eigenaar kan zijn aansprakelijkheid evenwel niet beperken indien wordt bewezen dat de schade door verontreiniging het gevolg is van zijn persoonlijk handelen of nalaten, begaan hetzij met het opzet zodanige schade te veroorzaken, hetzij roekeloos en in de wetenschap dat zodanige schade er waarschijnlijk uit zou voortvloeien. Ook dit is een verruiming ten opzichte van het Verdrag van 1969. De andere bepalingen werden niet gewijzigd.

4. De amendementen van 2000 :

Op 18 november 2000 werden amendementen goedgekeurd bij het CLC Verdrag, welke op 1 november 2003 onder de zogenaamde “*tacit acceptance procedure*” van kracht zullen worden.

Het betreft hier voornamelijk een aanpassing van de bedragen ter beperking van de aansprakelijkheid:

- i) voor schepen kleiner dan 5.000 brutoton is de limiet 4,51 miljoen rekeneenheden;
- ii) voor schepen tussen de 5.000 en 140.000 brutoton komt bij de 4,51 miljoen rekeneenheden nog 631 rekeneenheden per ton bij;
- iii) voor schepen groter dan 140.000 brutoton bedraagt de limiet 89,77 miljoen rekeneenheden.

2.3.11.1.4. Omzetting in Belgische wetgeving van het CLC Verdrag :

Het CLC Verdrag van 1969, zoals dit werd gewijzigd door het Protocol van 1992, werd in de Belgische wetgeving omgezet door de Wet van 20 juli 1976⁴⁵⁶, zoals gewijzigd door de wet van

⁴⁵⁶ B.S., 13 april 1977.

11 april 1989⁴⁵⁷, de wet van 10 augustus 1998⁴⁵⁸ en de wet van 3 mei 1999.⁴⁵⁹ Door deze wet werd het CLC Verdrag van toepassing verklaard in de Belgische interne rechtsorde. Wel werden er een aantal bijzonderheden ingevoerd.

Zo is volgens artikel 2 van de Wet alleen de rechtbank van eerste aanleg te Brussel bevoegd om kennis te nemen van de vorderingen tot vergoeding van door verontreiniging veroorzaakte schade op het nationale grondgebied met inbegrip van de territoriale zee.

Zoals hierboven aangehaald, zijn, overeenkomstig artikel 7 van het Verdrag, de eigenaars van schepen die meer dan 2.000 ton olie in bulk als lading vervoeren, verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten of een andere financiële zekerheid te stellen tot het maximum van de aansprakelijkheidslimieten. Deze bepaling is in België van toepassing op alle in België teboekgestelde of geregistreerde schepen en op alle schepen die een Belgische haven of de Belgische territoriale wateren aandoen of verlaten.

Een uitzondering werd wel voorzien voor schepen die teboekgesteld of geregistreerd zijn in of de vlag voeren van een Staat die geen partij is bij het Verdrag, maar wel partij is bij het Verdrag van Brussel van 10 oktober 1957, betreffende de beperking van de aansprakelijkheid van de eigenaars van zeeschepen (art. 4 §1).

Naast de Wet van 20 juli 1976 dient ook het Koninklijk Besluit van 10 maart 1977⁴⁶⁰, zoals gewijzigd door de Koninklijke Besluiten van 4 april 1987⁴⁶¹ en 20 juli 2000⁴⁶² vermeld te worden. Dit Koninklijk Besluit handelt evenwel bijna uitsluitend over de certificaten die dienen afgeleverd te worden door schepen die meer dan 2.000 ton olie in bulk als lading vervoeren.

Voor het overige zijn de bepalingen van het Verdrag aldus onverkort van toepassing in de Belgische interne wetgeving.

2.3.11.1.5. Het Internationaal Verdrag ter oprichting van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie⁴⁶³:

1. Het Fonds Verdrag van 1971 :

In navolging van het CLC Verdrag van 1969 werd op 18 december 1971 Internationaal verdrag ter oprichting van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door

⁴⁵⁷ B.S., 6 oktober 1989.

⁴⁵⁸ B.S., 16 maart 1999.

⁴⁵⁹ B.S., 29 mei 1999.

⁴⁶⁰ B.S., 13 april 1977

⁴⁶¹ B.S., 9 mei 1987

⁴⁶² B.S., 30 augustus 2000

⁴⁶³ MAES, F., in DE KETELAERE, K., o.c., 200.

verontreiniging door olie gesloten. Het Verdrag werd van kracht op 16 oktober 1978. Het doel van het Fondsverdrag is een schadevergoeding uit te keren aan slachtoffers die onder het CLC Verdrag geen genoegdoening hebben bekomen.

Voor wat de aard van de schade en de plaats waar de schade veroorzaakt wordt, gelden de zelfde bepalingen als deze in het CLC Verdrag van 1969.

Het Fonds zal een schadevergoeding uitkeren aan iedere persoon die schade door verontreiniging heeft geleden en niet in staat is geweest een volledige en passende vergoeding van die schade te verkrijgen op grond van de bepalingen van het Aansprakelijkheidsverdrag omdat (art. 4.1):

- i) uit het Aansprakelijkheidsverdrag geen aansprakelijkheid voor de schade voortvloeit;
- ii) de eigenaar die op grond van het Aansprakelijkheidsverdrag aansprakelijk is, financieel niet in staat is volledig aan zijn verplichtingen te voldoen;
- iii) de schade het bedrag overtreft waartoe de aansprakelijkheid van de eigenaar beperkt is.

Het Fonds zal evenwel geen schadevergoeding betalen indien (art. 4.2):

- i) de verontreiniging het gevolg is van een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog of opstand of werd veroorzaakt door het ontsnappen of doen wegvloeien van olie uit een oorlogsschip of een ander schip dat toebehoort aan of geëxploiteerd wordt door een Staat en dat ten tijde van het voorval uitsluitend werd gebruikt in overheidsdienst voor andere dan handelsdoeleinden;
- ii) de schuldeiser kan niet bewijzen dat de schade is veroorzaakt door een voorval waarbij een of meer schepen waren betrokken.

Het Fonds is volledig of ten dele van de vergoedingsverplichtingen aan een persoon ontheven indien het kan bewijzen dat de schade geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een handelen of nalaten van deze persoon die de schade heeft geleden met het opzet de schade te veroorzaken, of van de schuld van die persoon (art. 4.3).

Het maximaal bedrag dat door het Fonds per voorval kan worden uitgekeerd werd vastgesteld op 30 miljoen rekeneenheden.

Het recht op schadevergoeding vervalt na drie jaar, vanaf de datum waarop de schade is ontstaan. In geen geval kan een vordering worden ingesteld na zes jaar, vanaf de datum van het voorval (art. 6, (1)).

Het Fonds aanvaardt de schadeclaims waarbij bewezen wordt dat de eis gebaseerd is op een werkelijk gedane uitgave, indien er een causaal verband bestaat tussen de uitgaven en het voorval dat aanleiding gaf tot olieverontreiniging en indien de uitgaven redelijke doeleinden nastreefden. Er wordt geen vergoeding betaald voor abstract gekwantificeerde schade op basis van theoretische modellen, zoals bv. niet-economisch uitdrukbare schade aan het mariene milieu ("ecologische schade"). M.a.w. de schade moet betrekking hebben op berekenbare economische verliezen. Hoewel de definitie van olieverontreinigingsschade in CLC 1969 en Fonds 1971 niet duidelijk was, werden door de praktische ervaring van het Fonds een aantal principes ontwikkeld

die de basis vormden voor een herdefiniëring van schade in de Protocolen van 1992. In het algemeen vergoedt het Fonds de opruimingskosten van zee en stranden, de herstelkosten voor verontreinigde privé eigendommen, de vergoeding van beschadigde persoonlijke bezittingen, de schade veroorzaakt door opruimingsactiviteiten en de economische verliezen tengevolge van een inkomstenderving door diegenen die hun inkomsten rechtstreeks verkrijgen uit zeegebonden activiteiten (vissers, alsook hoteliers, restaurants e.a. afhankelijk van het kusttoerisme). Bergingskosten worden beschouwd als preventieve maatregelen wanneer ze hoofdzakelijk gericht zijn op de voorkoming van olieverontreiniging. De kosten die louter de berging van de lading tot doel hebben, worden niet door het Fonds vergoed.

De middelen van het Fonds worden geleverd door iedere persoon die per kalenderjaar meer dan 150.000 ton olie ("crude oil" en "heavy fuel oil") over zee in ontvangst neemt. Het Fonds kan aldus worden beschouwd als een onderlinge verzekeringsmaatschappij, die wordt gevormd door de bijdragen van diegenen die olie via de zee in ontvangst nemen en wordt beheerd door de lidstaten.

2. Het Protocol van 1976 :

Het Verdrag van 1971 werd voor de eerste keer gewijzigd door het Protocol van 19 november 1976, dat in werking trad op 22 november 1994. De wijziging beoogt de vervanging van de goudstandaard door Speciale Trekkingsrechten (SDR).

3. Het Protocol van 1992 :

Door het Protocol van 1992 werden dezelfde wijzigingen aangebracht als deze die door CLC Protocol van 1992 werden aangebracht aan het CLC Verdrag van 1992. Met andere woorden werd het toepassingsgebied uitgebreid en is het ook van toepassing voor de schade veroorzaakt binnen de EEZ. Ook werd het bedrag opgetrokken tot maximaal 135 miljoen rekeneenheden.

4. De Amendementen van 2000 :

Op 18 oktober 2000 werden een aantal amendementen goedgekeurd bij het Fondsverdrag van 1971. Deze amendementen worden van kracht op 1 november 2003 onder de zogenaamde "*tacit acceptance procedure*". De wijzigingen hebben betrekking op het bedrag dat kan worden uitgekeerd. De limiet werd namelijk opgetrokken van 135 miljoen rekeneenheden naar 203 miljoen rekeneenheden.

5. Protocol van 2003⁴⁶⁴

Als reactie op het Europese voorstel voor een Verordening tot instelling van een fonds voor de vergoeding van schade door olieverontreiniging in de Europese wateren⁴⁶⁵, dat werd genomen in de nasleep van het ongeval met de tanker *Erika*, werd door het internationaal regime een eigen voorstel uitgewerkt. Dit heeft geleid tot de aanvaarding van het Protocol houdende de oprichting van een internationaal fonds voor schade door olieverontreiniging, gemeenzaam het “*supplementary fund*” genoemd. Het betreft een vrijwillig fonds dat enkel zal tussenkomen voor ongevallen binnen de Verdragstaten die het Protocol hebben aanvaard. De bedoeling van dit fonds is te voorzien in een vergoeding voor schade door olieverontreiniging, zoals bedoeld onder het toepassingsgebied van de Protocollen van 1992, *in die gevallen* dat de onder het Protocol van 1992 (met inbegrip van de wijzigingen door de Protocollen van 2000 of eventueel latere protocollen) beschikbare vergoedingslimieten dreigen te worden overschreden. Het *Supplementary Fund* zal enkel worden geactiveerd als er een beslissing, houdende een risico dat de onder het FUND 1992-regime beschikbare bedragen dreigen te worden overschreden, wordt genomen door de Algemene Vergadering van het IOPCF 1992. Het maximumbedrag dat wordt voorzien onder het Protocol van 2003 bedraagt 750 miljoen SDR's (met inbegrip van de bedragen die zijn voorzien onder het CLC en het FUND).

Het Protocol van 2003 zal in werking treden drie maanden na het ogenblik dat (i) minstens acht Staten een instrument van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding hebben neergelegd bij de Secretaris-Generaal van de IMO en (ii) het totale bedrag aan bijdragende olie minstens 450 miljoen ton bedraagt, met inbegrip van de verplichting dat er in elke Verdragstaat minstens 1 miljoen ton bijdragende olie ontvangen wordt. De ratificatie van de Lidstaten van de Europese Unie – onder impuls van de Europese Commissie - zou er dus voor kunnen zorgen dat het Protocol relatief snel van kracht wordt⁴⁶⁶.

2.3.11.1.6. De omzetting van het Fondsverdrag in de Belgische wetgeving :

⁴⁶⁴ GONSAELES, G. & MAES, F., *Taak V. Het ontwikkelen van technische en juridische procedures met het oog op de evaluatie van degradatie aan het mariene milieu en het financieel verhaal op de vervuiler: Het internationaal aansprakelijkheidsregime voor schade bij olieverontreiniging op zee: onderzoek naar de vergoedbaarheid van milieuschade*, in MAES, F. (ed.), *MARE-DASM “Duurzaam Beheer van de Noordzee” – Plan voor wetenschappelijk ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, studie in opdracht van de Diensten van de Eerste Minister, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden*, Gent, 2002, 143 p.

⁴⁶⁵ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie in de Europese wateren en daarmee samenhangende maatregelen*, 6 december 2000, COD(2000) 0326

⁴⁶⁶ GONSAELES, G., *Law-generating factors within the international regime for oil pollution damage: the creation of the Supplementary Fund*, bijdrage geleverd aan de *International Conference on Marine Resource Damage Assessment, Liability and Compensation*, MARITIME INSTITUTE in samenwerking met het MARE-DASM Project Team, Gent, 12-13 juni 2003.

Het Fondsverdrag van 1971 werd goedgekeurd door de Wet van 6 augustus 1993⁴⁶⁷, zoals gewijzigd door de Wet van 10 augustus 1998.⁴⁶⁸ Ook hier werd bepaald dat de rechtbank van eerste aanleg te Brussel als enige bevoegd is om kennis te nemen van vorderingen tegen het Fonds. Voor het overige zijn de bepalingen van het Verdrag en van het Protocol van 1992 volledig van toepassing.

Naast deze Wet dient ook het Koninklijk Besluit van 19 juli 1994⁴⁶⁹ vermeld te worden. Dit Koninklijk Besluit handelt voornamelijk over de personen die verplicht zijn om bijdragen te leveren aan het fonds overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag.

Tevens dient melding gemaakt te worden van het Koninklijk Besluit van 15 februari 1995⁴⁷⁰ dat de datum van inwerkingtreding regelt van de artikelen 4, 5, 6 en 13 van de Wet van 6 augustus 1993.

2.3.11.1.7. Verdrag betreffende de voorbereiding, reactie en samenwerking inzake olieverontreiniging (OPRC-Verdrag)⁴⁷¹

Op 30 november 1990 werd, tijdens een diplomatieke conferentie onder auspiciën van de IMO, het Verdrag gesloten betreffende de voorbereiding, reactie en samenwerking bij een olieverontreiniging tengevolge van een incident (OPRC). Het Verdrag werd door België niet geratificeerd zodat het hier slechts kort zal toegelicht worden.

Het Verdrag heeft tot doel om de bestaande internationale regelgeving ter bestrijding van belangrijke ongevallen op zee of de bedreigingen van het mariene milieu door olieverontreiniging afkomstig van de scheepvaart te verbeteren. Het Verdrag werd van kracht op 13 mei 1995. In maart 2000 werd een Protocol bij het OPRC-Verdrag aangenomen, waardoor het toepassingsgebied van OPRC wordt uitgebreid tot ongevallen met schadelijke en gevaarlijke stoffen (OPRC-HNS Protocol).⁴⁷²

Het Verdrag erkent de noodzaak om vlug en effectief te handelen bij incidenten die een olieverontreiniging tot gevolg kunnen hebben. Daartoe moeten er per schip, per offshore-installatie, in zeehavens en bij oliebehandelingsfaciliteiten (met inbegrip van olieterminals en pijpleidingen) (art.2), noodplannen worden gemaakt, in samenhang met nationale en regionale aansluitende plannen. De offshore-installaties onder de jurisdictie van een verdragspartij en de autoriteiten van een verdragspartij die een haven of oliebehandelingsfaciliteit beheren, moeten

⁴⁶⁷ B.S., 5 november 1993.

⁴⁶⁸ B.S., 16 maart 1999.

⁴⁶⁹ B.S., 16 september 1994.

⁴⁷⁰ B.S., 19 april 1995.

⁴⁷¹ MAES, F., in DE KETELAERE, K., o.c., 201.

⁴⁷² Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to Pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances (nog niet van kracht).

beschikken over een gedetailleerd noodplan ingeval van een olieverontreiniging. Het Verdrag verplicht ook dat alle schepen van een verdragspartij noodplannen aan boord moeten hebben. Tengevolge van deze verplichting werd in het MARPOL-Verdrag onder Bijlage I een nieuw Voorschrift 26 ingevoegd dat van kracht is sedert 4 april 1993 voor nieuwe schepen.

Luidens Voorschrift 26 moet elk olietankschip met een bruto tonnenmaat van 150 ton en meer en elk ander schip dat geen olietankschip is met een bruto tonnenmaat van 400 ton en meer, beschikken over noodplannen aan boord ingeval van een olieverontreiniging ("*Shipboard Oil Pollution Emergency Plan (SOPEP)*"). Schepen die vóór 4 april 1993 werden gebouwd, kregen tot 4 april 1995 de tijd om over dergelijke noodplannen te beschikken. Deze noodplannen moeten voldoen aan de toepasselijke IMO-richtlijnen en moeten op zijn minst volgende aangelegenheden omvatten: 1/ de door de kapitein of een andere bevoegde officier te volgen procedure bij de rapportering van een voorval waarop een olieverontreiniging volgt, gebaseerd op de door de IMO terzake uitgevaardigde richtlijnen; 2/ een lijst van autoriteiten en personen die moeten worden gecontacteerd bij een voorval waarop een olieverontreiniging volgt; 3/ een gedetailleerde beschrijving van de door de bemanning onmiddellijk te ondernemen acties waardoor de olielozing kan worden beperkt en gecontroleerd; 4/ de te volgen procedure en de contacten op het schip, noodzakelijk voor de coördinatie tussen het schip en lokale autoriteiten bij de bestrijding van de verontreiniging. Het noodplan aan boord van een schip kan door een andere verdragspartij worden gecontroleerd terwijl het schip zich in de haven of aan een offshoreterminal bevindt, onder de jurisdictie van die verdragspartij. De te volgen procedure stemt overeen met de bestaande internationale akkoorden ter zake, meer bepaald de artikelen 5 en 7 van MARPOL 73/78 of de nationale wetgeving van de controlerende verdragspartij.

2.3.11.1.8. Het Verdrag betreffende de aansprakelijkheid voor schade door het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen (HNS-verdrag) :

Het HNS Verdrag werd afgesloten op 3 mei 1996 doch is nog steeds niet van kracht. Gelet op dit feit zal het hier slechts summier worden toegelicht.

Het doel van het HNS-Verdrag is het vergoeden van schade ten gevolge van ongevallen met schepen die gevaarlijke en giftige goederen vervoeren. Het gaat hier zowel om een vergoeding van de schade aan personen en goederen als aan het milieu. Het Verdrag is grotendeels opgebouwd zoals het CLC Verdrag en het Fonds Verdrag. Het voorziet dus ook in twee niveaus van schadevergoeding, een eerste te betalen door de scheepseigenaar en een tweede door het Fonds, dat wordt gespijsd door de personen die gevaarlijke goederen in ontvangst nemen.

De bedragen voor de aansprakelijkheidbeperking werden als volgt bepaald :

- i) 10 miljoen rekeneenheden voor schepen tot 2.000 bruto tonnage

- ii) voor schepen van 2.001 tot 50.000 bruto tonnage een surplus van 1.500 rekeneenheden per ton;
- iii) voor schepen boven de 50.000 bruto tonnage een surplus van 360 rekeneenheden per ton met een maximum van 100 miljoen rekeneenheden;

In de geest van het CLC Verdrag dienen eigenaars van schepen van meer dan 200 bruto tonnage een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten ten belope van de aansprakelijkheidslimieten. Hierop zijn evenwel uitzonderingen mogelijk indien het schepen betreft van minder dan 200 bruto tonnage die een dienst verzekeren tussen twee havens in een zelfde Staat en zelfs indien het gaat om buurstaten. Zoals reeds aangehaald bestaat er naast de dekking door de scheepseigenaar zelf ook de dekking door een Fonds, zodat de totale schadevergoeding maximaal 250 miljoen rekeneenheden bedraagt.

Ook hier zal het Fonds vergoedingen uitbetalen onder dezelfde voorwaarden als deze die zijn opgenomen in het Fondsverdrag bij het CLC.

2.3.11.1.9. Het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door bunkerolie⁴⁷³

Het internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door bunkerolie (verder genoemd Bunkerconventie) werd afgesloten in Londen op 23 maart 2001. Het verdrag is evenwel nog niet van toepassing zodat het hierna slechts kort zal besproken worden.

Het Verdrag is van toepassing op schade door verontreiniging veroorzaakt, op het grondgebied, de territoriale zee daaronder begrepen, van een Verdragsluitende Staat en binnen de exclusieve economische zone van een Verdragsluitende Staat, vastgesteld overeenkomstig het internationaal recht, of, indien een Verdragsluitende Staat een zodanige zone niet heeft vastgesteld, binnen een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee van die Staat, door die Staat vastgesteld overeenkomstig het internationale recht en dat zich niet verder uitstrekt dan 200 zeemijl van de basislijnen waarvan de breedte van zijn territoriale zee wordt gemeten, en preventieve maatregelen, waar ook genomen, ter voorkoming of beperking van zodanige schade. Zo is het Verdrag eveneens van toepassing indien het incident zich voordoet op volle zee, maar de verontreiniging zich heeft verspreid naar de territoriale zee (of naar de EEZ of equivalente zone) van een nabijgelegen Verdragstaat.

De Bunkerconventie is van toepassing op alle schepen, zijnde alle zeeschepen en zeegaande vaartuigen, van welk type ook. De bepalingen van het Verdrag zijn evenwel niet van

⁴⁷³ Voor een uitgebreide bespreking van het verdrag, zie Gonsaeles, G., "Verontreiniging door bunkerolie: nieuwe conventie legt klemtoon op aansprakelijkheid 'scheepseigenaar'", De Lloyd, 19 september 2001, 4

toepassing op oorlogsschepen en andere schepen die het eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door een Staat en voor de periode dat zij alleen worden gebruikt voor een andere dan een commerciële staatsdienst, behalve indien een Verdragstaat beslist het Verdrag toe te passen op zijn oorlogsschepen of de andere schepen die hierboven werden beschreven.

Het Verdrag is van toepassing op elke schade door verontreiniging, zijnde verlies of schade buiten het schip veroorzaakt door bevuiling ten gevolge van het ontsnappen of doen wegvloeien van bunkerolie uit het schip, waar zulk ontsnappen of doen wegvloeien ook mag plaatsvinden met dien verstande dat vergoeding voor andere schade aan het milieu dan winstderving ten gevolge van deze schade wordt beperkt tot de kosten van redelijke maatregelen tot herstel die daadwerkelijk worden ondernomen of zullen worden ondernomen. De kosten van preventieve maatregelen alsmede verlies of schade veroorzaakt door die maatregelen worden eveneens gedekt door het Verdrag. De preventieve maatregelen zijn alle redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van de verontreiniging die door een persoon zijn genomen na het incident, *id est* na het feit of na elke opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, waardoor schade door verontreiniging wordt veroorzaakt, of waardoor een ernstige en onmiddellijke dreiging ontstaat dat zulk een schade zal worden veroorzaakt.

De Bunkerconventie is enkel van toepassing ingeval van schade door verontreiniging door bunkerolie. Bunkeroliën zijn alle uit koolwaterstoffen bestaande minerale oliën, met inbegrip van smeerolie, die worden gebruikt of zullen worden gebruikt voor de werking of de voortstuwing van het schip, en de residuen van dergelijke oliën.

Het Verdrag stipuleert echter uitdrukkelijk dat de Bunkerconventie géén toepassing zal vinden ingeval de schade door verontreiniging onder het toepassingsgebied van het Aansprakelijkheidsverdrag van 1992 valt, ongeacht het feit of op grond van de bepalingen van het Aansprakelijkheidsverdrag een vergoeding kan worden bekomen. De schade door verontreiniging door bunkerolie afkomstig van olietankers die onder het toepassingsgebied van het Aansprakelijkheidsverdrag van 1992 valt, zal dus in elk geval worden beheerst door dit laatste verdrag.

De eigenaar van een schip op het tijdstip van het incident, of, zo het incident bestaat uit een opeenvolging van feiten, op het tijdstip van het eerste incident, is aansprakelijk voor schade door verontreiniging veroorzaakt door bunkerolie aan boord of afkomstig van een schip. Indien zich echter een incident voordoet waarbij twee of meer schepen zijn betrokken en er ten gevolge daarvan schade door verontreiniging is ontstaan, de eigenaren van alle betrokken schepen, en tenzij zij van hun aansprakelijkheid zijn ontheven, hoofdelijk aansprakelijk zijn voor alle schade die redelijkerwijs niet te scheiden is.

Het recht op schadevergoeding vervalt indien niet binnen drie jaar vanaf de datum waarop de schade is ontstaan een vordering tot vergoeding van de schade is ingesteld. In geen geval kan een vordering worden ingesteld nadat zes jaar zijn verstreken vanaf de datum waarop het

incident dat de schade heeft veroorzaakt. Indien dit incident wordt gevormd door een opeenvolging van feiten, loopt de termijn van zes jaar vanaf de datum van het eerste feit.

De Bunkerconventie ontnemt de scheepseigenaar (of de persoon of personen die hem een verzekering of andere financiële zekerheid hebben verschaft) evenmin van het recht om zijn aansprakelijkheid te beperken onder enig ander nationaal of internationaal regime. Er wordt in dat verband expliciet verwezen naar het LLMC-Verdrag van 1976. Het is echter niet mogelijk dat de scheepseigenaar zijn aansprakelijkheid beperkt op basis van de bepalingen van het Aansprakelijkheidsverdrag, aangezien schade door verontreiniging door bunkerolie uitgesloten is van het toepassingsgebied van dit laatste verdrag.

Naar analogie van het Aansprakelijkheidsverdrag kan de scheepseigenaar niet aansprakelijk worden gesteld indien hij kan bewijzen dat de schade door verontreiniging door bunkerolie a) het gevolg is van een oorlogsdaad, vijandelijkheden, burgeroorlog, opstand of een natuurverschijnsel van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard, of b) geheel en al werd veroorzaakt door een opzettelijk handelen of nalaten van derden, met de bedoeling schade te veroorzaken, of c) geheel en al werd veroorzaakt door onzorgvuldigheid of een andere onrechtmatige handeling van een regering of andere overheid, verantwoordelijk voor het onderhoud van lichten of andere hulpmiddelen bij de navigatie in de vervulling van die taak. Hij kan eveneens - geheel of gedeeltelijk - van zijn aansprakelijkheid worden ontheven indien hij bewijst dat de schade geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een handelen of nalaten van de persoon die de schade heeft geleden, met de bedoeling de schade te veroorzaken, of van de nalatigheid van die persoon. Het gaat met andere woorden om dezelfde exoneratiegronden als die uit het Aansprakelijkheidsverdrag.

De geregistreerde eigenaar van een in een Verdragstaat geregistreerd schip dat groter is dan 1.000 GT is gehouden een aansprakelijkheidsverzekering of een andere financiële zekerheid, zoals een bankgarantie of een door een gelijkaardige financiële instelling afgegeven certificaat, te nemen tot dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging volgens dit Verdrag tot beloop van het beperkt bedrag van zijn aansprakelijkheid onder een nationaal of internationaal aansprakelijkheidsbeperkingsregime, maar in elk geval niet hoger dan de volgens het - gewijzigde - LLMC-Verdrag berekende bedragen. Ten bewijze hiervan moet een certificaat worden afgegeven door de vlaggenstaat van het schip (indien het een Verdragspartij betreft) of door enige andere Verdragstaat. Het certificaat moet aan boord van het schip worden gehouden en een afschrift ervan moet worden neergelegd bij de autoriteiten die het register houden waarin het schip staat geregistreerd. Indien het een schip betreft dat niet is geregistreerd in een Verdragstaat, zijn het de autoriteiten die het certificaat hebben verleend of gewaarmerkt, die gehouden zijn een afschrift ervan te bewaren. Het model dat dit certificaat moet aannemen, is neergelegd in de Bijlage bij het Verdrag.

Zoals gezegd is de Bunkerconventie nog niet van kracht doch het spreekt voor zich dat ook dit verdrag in de toekomst van groot belang zal zijn omdat het voorziet in hogere

schadevergoedingslimieten enerzijds en omdat schade door bunker spills een veel voorkomend fenomeen is, waaronder vooral in de havens.

2.3.11.2. Europese Richtlijnen

Momenteel zijn er geen Europese Richtlijnen die de problematiek voor de vergoeding voor ongevallen in havens regelen. Hier blijven aldus de multilaterale verdragen van kracht.

2.4. Matrices met overzicht van de formele en praktische knelpunten

2.4.1. Matrix 1: Europese Richtlijnen

Thematische indeling	Europese Richtlijnen	Omzettings- datum Europese Richtlijnen	Belgische wetgeving omzetting Europese Richtlijnen	Formele omzetting Europese Richtlijnen	Inhoudelijke Probleem analyse	Problemen havens
Afvalstoffen van zeeschepen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Richtlijn 2000/59/EG wijzigingen : -Richtlijn 2002/84/EG) ➤ Richtlijn 95/21/EG wijzigingen : -Richtlijn 98/25/EG, -Richtlijn 98/42/EG, -Richtlijn99/97/EG, -Richtlijn 2001/106/EG -Richtlijn 2002/84/EG 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 28/12/2002 ➤ 23/11/2003 ➤ 30/06/1996 ➤ 01/07/1998 ➤ 30/09/1998 ➤ 13/12/2000 ➤ 22/07/2003 ➤ 23/11/2003 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Besluit van de Vlaamse regering 14 maart 2003 ➤ KB van 13 september 1998 wijzigingen : -KB van 9 december 1998, -KB van 21 juni 2001 -KB van 31 januari 2003 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Te late omzetting Richtlijn 2000/59/EG ➤ Te late omzetting Richtlijn 95/21/EG ➤ Te late omzetting Richtlijnen 98/25/EG en 98/42/EG ➤ Te late omzetting Richtlijn 99/97/EG 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ borgsysteem zoals ontwikkeld door Vlaamse zeehavens mogelijk niet conform Richtlijn 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ probleem controle daadwerkelijke afgifte door diensten havenstaatcontrole
Anti-vuilverven met TBT	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Richtlijn 76/769/EEG wijzigingen : -Richtlijn 89/677/EG, -Richtlijn 1999/51/EG, -Richtlijn 2002/62/EG ➤ Verordening EG nr. 782/2003 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 27/01/1978 ➤ 21/06/1991 ➤ 29/02/2000 ➤ 31/10/2002 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ geen specifieke bepalingen schepen ➤ - KB van 5 november 1991 -KB van 25 februari 1996 wijzigingen : -KB van 20 maart 2001 -KB van 25 oktober 2002 -KB van 26 april 2003 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ te late omzetting Richtlijn 89/677/EG ➤ te late omzetting Richtlijn 1999/51/EG 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ inhoudelijk correcte omzetting ➤ inhoudelijk correcte omzetting ➤ inhoudelijk correcte omzetting 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ probleem situeert zich voornamelijk bij de verwerking van baggerspecie dat gecontamineerd is met TBT ➤ in de toekomst voornamelijk probleem i.v.m. de mogelijke saneringsplicht voor havens van onderwaterbodem

Scheepvaart en afvaltransporten	➤ Verordening EEG Nr. 259/93		➤ Samenwerkingsakkoord 26 oktober 1994			➤ Probleem situeert zich voornamelijk m.b.t. afgedankte schepen die dienen verwijderd te worden
Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen	➤ Richtlijn 2000/60/EG (Kaderrichtlijn water)	➤ 22/12/2003	➤ Decreet van 9 juli 2003			
MER en Plan-MER voor projecten met grensoverschrijden de effecten	<p>➤ Richtlijn 85/337/EEG wijzigingen :</p> <p>-Richtlijn 97/11/EG</p> <p>➤ Richtlijn 2001/42/EG</p>	<p>➤ 03/07/1988</p> <p>➤ 14/03/1999</p> <p>➤ 21/07/2004</p>	<p>➤ -Besluit van de Vlaamse executieve van 23 maart 1989 wijzigingen : -Besluit van 27 april 1994 -Besluit van 25 januari 1995 -Besluit van 24 mei 1995 -Besluit van 4 februari 1997 -Besluit van 10 maart 1998</p> <p>-Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999</p> <p>-KB van 9 september 2003</p> <p>➤ Decreet van 18 december 2002</p>	<p>➤ Te late omzetting Richtlijn 85/337/EG</p> <p>➤ Veroordeling door Europees Hof van Justitie 02.05.1996 (onvolledige omzetting van de Richtlijn 85/337/EEG door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 23 maart 1989</p> <p>➤ Veroordeling door Europees Hof van Justitie 14.06.2001 (onvolledige omzetting van Richtlijn 85/337/EEG)</p> <p>➤ Te late omzetting Richtlijn 97/11/EG</p>		➤ probleem situeert zich voornamelijk in het kader van het bekomen van milieuvergunningen door de Vlaamse havens

Industriële ongevallen	➤ Richtlijn 96/82/EG	➤ 03/02/1999	➤ -Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 -Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999		➤ tegenstrijdigheden tussen samenwerkingsakkoord en het Besluit van de Vlaamse regering	
Toegang tot milieu-informatie	➤ Richtlijn 2003/4/EG	➤ 14/02/2005				
Vervoer van gevaarlijke stoffen over zee	➤ Richtlijn 93/75/EEG wijzigingen : -Richtlijn 98/55/EG, -Richtlijn 98/74/EG, -Richtlijn 2002/59/EG -Richtlijn 2002/84/EG	➤ 13/09/1994 ➤ 31/12/1998 ➤ 02/11/1999 ➤ 23/11/2003	➤ -KB van 4 augustus 1981 wijzigingen : -KB van 4 juni 1987 -KB van 9 februari 1996 -KB van 9 december 1998 -KB van 3 mei 1999 -KB van 4 mei 1999 -KB van 4 juni 1999 -KB van 31 mei 2001 -KB van 25 juni 2001 -KB van 23 september 1998 wijzigingen : -KB van 9 december 1998 -KB van 21 juni 2001 -KB van 31 januari 2003 -KB van 23 september 1992 wijzigingen : -KB van 9 februari 1996 -KB van 9 december 1998 -KB van 3 mei 1999 -KB van 21 januari 2000 -KB van 23 september 1992 wijzigingen : -KB van 9 februari 1996 -KB van 9 december 1998 -KB van 3 mei 1999 -KB van 21 januari 2000	➤ te late omzetting Richtlijn 93/75/EEG (KB 09-02-1996) ➤ te late omzetting Richtlijn 98/74/EG (KB 25-06-2001)	➤	➤

2.4.2. Matrix 2: Multilaterale verdragen

Thematische indeling	Internationale Conventies	Belgische wetgeving omzetting internationale conventies	Probleem analyse omzetting internationale conventies
Afvalstoffen van zeeschepen	<p>➤ MARPOL 73/78 (Bijlage I en II van kracht op 2 oktober 1983 Bijlage III van kracht op 1 juli 1992 Bijlage IV van kracht op 27 september 2003 Bijlage V van kracht op 31 december 1988 Bijlage VI (nog niet van kracht)</p> <p>➤ IMO resolutie A. 868(20)</p>	<p>➤ -Goedkeuringswet van 17 januari 1984 -Wet van 6 april 1995 wijzigingen : Wet van 20 januari 1999 Wet van 3 mei 1999</p> <p>-KB van 4 augustus 1981 wijzigingen : KB van 4 juni 1987 KB van 9 februari 1996 KB van 9 december 1998 KB van 3 mei 1999</p> <p>-KB van 23 september 1992 wijzigingen KB van 9 februari 1996 KB van 9 december 1998 KB van 3 mei 1999 KB van 21 januari 2000</p> <p>-KB 23 september 1992 wijzigingen : KB van 9 februari 1996 KB van 9 december 1998 KB van 3 mei 1999 KB van 21 januari 2000</p> <p>-KB van 23 december 1998 wijzigingen : KB van 22 december 1999 KB van 4 september 2002</p> <p>➤ Niet omgezet in Belgische wetgeving</p>	<p>➤ Wet van 1984 is verouderd. De wet houdt geen rekening met latere verdragswijzigingen doorgevoerd door middel van de “tacit acceptance” procedure</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Paris Memorandum on Port State Controle 1982 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ KB van 13 september 1998 wijzigingen : KB van 9 december 1998 KB van 21 juni 2001 KB van 31 januari 2003 	
Afvalstoffen van de binnenvaart	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CCR Verdrag 1996 (nog niet van kracht) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Niet omgezet in Belgische wetgeving 	
Anti-vuilverven met TBT	<ul style="list-style-type: none"> ➤ IMO Resolutie A.895(21) ➤ Internationale conventie m.b.t. de controle op het gebruik van anti-vuilverven op schepen 2001 (nog niet van kracht) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Niet omgezet in Belgische wetgeving 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Internationale conventie is omgezet via Richtlijn 2002/62/EG
Scheepvaart en afvaltransporten	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verdrag van Bazel 1989 (van kracht vanaf mei 1992) ➤ Amendement van 22 september 1995 op het Verdrag van Bazel (nog niet van kracht) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ -Goedkeuringswet van 6 augustus 1993 -Samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 ➤ Decreet van 6 december 2002 	
Storten van baggerspecie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verdrag van Parijs 1992 (van kracht op 25 maart 1998) ➤ Bijlage V (van kracht op 30 augustus 2000?) ➤ OSPAR-Decisions 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ -Goedkeuringswet van 11 mei 1995 -Decreet van 19 april 1995 - Wet van 20 januari 1999 gewijzigd de door Wet 3 mei 1999 -KB van 12 maart 2000 -Samenwerkingsakkoord van 6 september 2000 	

<p>Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verdrag van Helsinki 1992 (van kracht op 6 oktober 1996) ➤ Protocol water en gezondheid 1999 (nog niet van kracht) ➤ Protocol burgerlijke aansprakelijkheid (21 mei 2003 - nog niet van kracht) ➤ Verdrag inzake de bescherming van de Schelde (1994-95) ➤ Scheldeverdrag 2002 (nog niet van kracht) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Goedkeuringswet van 29 september 2000 ➤ Decreet van 15 juli 1997 ➤ Vlaams Decreet van 16 april 1996 ➤ Nog niet omgezet 	
<p>MER en Plan-MER voor projecten met grensoverschrijdende effecten</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verdrag van ESPOO 1991 (van kracht op 10 september 1997) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ -Decreet van 15 juli 1997 - Goedkeuringswet van 9 juni 1999 - Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 - KB van 9 september 2003 	
<p>Industriële ongevallen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verdrag van Helsinki 1992 (van kracht op 19 april 2000) ➤ Protocol burgerlijke aansprakelijkheid (21 mei 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 ➤ Decreet van 1 maart 2002 	
<p>Toegang tot milieu-informatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verdrag van Aarhus 1998 (van kracht 30 oktober 2001) ➤ Protocol PRTR (21 mei 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ -Goedkeuringswet van 17 december 2002 -Decreet van 6 december 2002 	

<p>Vervoer van gevaarlijke stoffen over zee</p>	<p>➤ Verdrag van Rotterdam 1998 (nog niet van kracht)</p> <p>➤ MARPOL 73/78 (Bijlage I en II van kracht op 2 oktober 1983 Bijlage III van kracht op 1 juli 1992 Bijlage IV van kracht op 27 september 2003 Bijlage V van kracht op 31 december 1988 Bijlage VI nog niet van kracht)</p> <p>➤ IMDG Code</p>	<p>➤ Geratificeerd door België op 23 oktober 2002</p> <p>➤ -KB van 4 augustus 1981 wijzigingen : KB van 4 juni 1987 KB van 9 februari 1996 KB van 9 december 1998 KB van 3 mei 1999 KB van 4 mei 1999 KB van 4 juni 1999 KB van 31 mei 2001 KB van 25 juni 2001</p> <p>-KB van 14 augustus 1984</p> <p>-KB van 23 september 1992 wijzigingen : KB van 9 februari 1996 KB van 9 december 1998 KB van 3 mei 1999 KB van 21 januari 2000</p> <p>-KB van 23 september 1992 wijzigingen : KB van 9 februari 1996 KB van 9 december 1998 KB van 3 mei 1999 KB van 21 januari 2000</p> <p>-KB van 20 januari 1997</p>	
<p>Internationale milieuaansprakelijkheid en zeehavens</p>	<p>➤ LLMC Verdrag (van kracht op 1 december 1986)</p>	<p>➤ -Goedkeuringswet van 11 april 1989 wijzigingen : Wet van 20 januari 1999</p>	

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Protocol van 1996 bij LLMC Verdrag (nog niet van kracht) ➤ CLC Verdrag 1969 (van kracht op 19 juni 1975) ➤ Protocol van 1976 bij CLC Verdrag (van kracht op 8 april 1981) ➤ Protocol van 1992 bij CLC Verdrag (van kracht op 30 mei 1996) ➤ Amendementen 2000 bij CLC Verdrag (van kracht 1 november 2003 onder "tacit acceptance" procedure) ➤ Fonds Verdrag 1971 (van kracht 16 oktober 1978) 	<p>-KB van 27 november 1989 gewijzigd door KB 20 juli 2000</p> <p>-Goedkeuringswet van 20 juli 1976 wijzigingen : Wet van 11 april 1989 Wet van 10 augustus 1998 Wet van 3 mei 1999</p> <p>-KB van 10 maart 1977 wijzigingen : KB van 4 april 1987 KB van 20 juli 2000</p> <p>-Wet van 11 april 1989 wijzigingen : Wet van 20 januari 1999</p> <p>➤ Wet van 10 augustus 1998</p> <p>➤ -Goedkeuringswet van 6 augustus 1993 gewijzigd door Wet van 10 augustus 1998 -KB van 19 juli 1994 -KB van 15 februari 1995</p>	
--	--	--	--

	<ul style="list-style-type: none">➤ Protocol van 1976 bij Fonds Verdrag 1971 (van kracht 22 november 1994)➤ Protocol van 1992 bij Fonds Verdrag (van kracht 30 mei 1996)➤ Amendementen 2000 bij Fonds Verdrag (van kracht op 1 november 2003)➤ Protocol van 2003 bij het Fonds Verdrag (nog niet van kracht)➤ Bunkerconventie (nog niet van kracht)	<ul style="list-style-type: none">➤ -KB van 19 juli 1994-KB van 15 februari 1995➤ -Wet van 10 augustus 1998-KB van 26 juni 2000	
--	---	--	--

2.5. Samenvattend overzicht van de problemen die de havens ondervinden bij de naleving van de hen opgelegde verplichtingen :

Teneinde tot een globaal beeld te komen van de problemen waarmee de Vlaamse havens geconfronteerd worden, werd op 11 juni 2003 op initiatief van het Maritiem Instituut in samenwerking met de haven van Antwerpen een workshop gehouden tussen de leden van het onderzoeksteam en vertegenwoordigers van de vier Vlaamse zeehavens: Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende. Op deze workshop werden de matrixen besproken die werden opgesteld en werd dieper ingegaan op enkele topics die de havens zelf naar voor schoven. Deze workshop werd verder opgevolgd door emailverkeer en telefonische contacten met de havenbesturen. Op basis van deze gesprekken kunnen we tot de volgende vaststellingen komen:

1. Afval van zeeschepen :

Met betrekking tot deze problematiek dient vooreerst opgemerkt te worden dat de havens constructief hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het systeem zoals dit thans voorligt. Het is volgens de vertegenwoordigers van de havens één van de weinige gevallen waarbij milieuregelgeving in volledige samenspraak met de havens is tot stand gekomen. Volledigheidshalve moet eraan worden toegevoegd dat er gedurende meer dan twee jaar intensief overleg heeft plaatsgevonden in het kader van een Europees Life onderzoeksproject (ECOWARE), ter voorbereiding van de implementatie van de Richtlijn scheepsafvalstoffen. Het Maritiem Instituut van de Universiteit Gent heeft daarover reeds twee studiedagen georganiseerd en ook de zeehavens hebben diverse informatie- en inspraakmomenten georganiseerd ten behoeve van o.m. scheepsagenten en andere havengebruikers. Een dergelijk intensief overleg is buiten het kader van een gemeenschappelijk onderzoeksproject moeilijker realiseerbaar, temeer daar het niet altijd evident is de havens, de private belanghebbenden (in dit geval de afvalophalers) en de betrokken overheden op éénzelfde lijn te krijgen en te houden. De basis hiervoor is een gevolg van het ECOWARE onderzoeksproject.

Hoewel Vlaanderen in Europa in dit geval bij de koplopers behoort inzake het binnen een redelijke termijn volledig tenuitvoerleggen van de Richtlijn, stelt er zich nog een probleem met betrekking tot het aspect handhaving. De handhavingsaspecten bij de Richtlijn scheepsafvalstoffen zijn nog niet wettelijk geregeld. Dit is een federale bevoegdheid, meer bepaald een bevoegdheid voor scheepvaartcontrole in het kader van de Port State Control (MOU Parijs; Richtlijn 95/21/EG). Hoewel er reeds een jaar een ontwerp van KB circuleert, is dit ontwerp nog steeds niet goedgekeurd geraakt en gepubliceerd. Volgens de bevoegde federale overheid is dit te wijten aan de adviesverplichting die men heeft met de gewesten, die

het op hun beurt vertikken om binnen een redelijke termijn het hen gevraagde advies te verstrekken.

De afvalbeheersplannen van de havens zijn nog maar recent goedgekeurd door de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw, in overleg met de Vlaamse minister voor mobiliteit, zodat vanaf 1 januari 2004 het Vlaamse systeem op volle kracht in werking kan treden. . Strikt vanuit wetenschappelijk oogpunt bekeken, is de inhoud van de afvalstofbeheersplannen van de havens voor verbetering vatbaar, wegens een gebrek aan referenties naar de betrokken wetgeving en een gebrek aan details. We veronderstellen dat dit een eerste fase is in een groeiproces ter verbetering van deze plannen.

Een tweede probleem situeert zich op het vlak van de terugbetaling van de borg door de Vlaamse havens. De vraag is hier of het standpunt van de havens dat de betaalde borg ook kan worden teruggestort indien het schip zijn afval heeft afgegeven in een andere Europese haven, aanvaardbaar is voor de Europese Commissie. De wijziging aan VLAREA is echter een juridisch-technische correcte implementatie van de Richtlijn en ook het bedrag (minimum € 500 tot maximum € 3.000) dat door elk bijdrageplichtig schip moet worden betaald als de zogenaamde vaste bijdrage, is voldoende hoog om de “significantie” -kwalificatie van de Commissie te doorstaan (€ 500 komt overeen met 30% van het bedrag dat een schip zou moeten betalen voor de afgifte van 15 kubieke meter olieafval, inclusief vervoers- en verwerkingskosten).

Het feit dat dit bedrag kan worden teruggestort aan de scheepseigenaar/reder/kapitein indien hij het schriftelijk bewijs kan voorleggen dat het afval is afgegeven in een andere EU haven in de plaats van een Vlaamse zeehaven, levert geen inbreuk op de filosofie dat scheepsafval moet worden afgegeven aan de wal. Twee opmerkingen kunnen hierbij worden gemaakt. Het borgsysteem is niet de correcte vertaling van de vaste bijdrage, maar is in ieder geval het meest praktisch haalbare zonder tot grote concurrentievervalsingen ten nadele van Vlaamse zeehavens te komen. Ten tweede zal de toekomst moeten uitwijzen of het systeem fraudebestendig is. Het is m.a.w. best mogelijk dat kapiteins met vervalste afvalafgifte bewijzen op de proppen zullen komen (terwijl ze in werkelijkheid het afval toch in zee hebben geloosd) en het is niet altijd zeker dat de scheepseigenaars/reders daarvan op de hoogte zullen zijn. Bijgevolg zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan het aspect handhaving en is op dit vlak Europese samenwerking in het kader van het Memorandum on Port State Control noodzakelijk.

2. Afvalstoffen van de binnenvaart :

Met betrekking tot dit punt werden er door de havens geen problemen gesignaleerd.

3. Anti-vuilverven met TBT :

De praktische problemen bij het toepassen van de Verordening, Richtlijnen en Koninklijke Besluiten met betrekking tot het gebruik van anti-vuilverven met TBT, liggen niet bij de toepassing ervan zelf, doch wel bij de gevolgen van het gebruik van anti-vuilverven met TBT. Door het jarenlang gebruik van deze verven is de bodem in de havendokken en in de jachthavens sterk verontreinigd met TBT en voornamelijk op de plaatsen net voor de scheepswerven. Bij het baggeren, kan deze baggerspecie niet in zee worden gestort doch dient aan land te worden verwerkt, wat uiteraard een hogere kostprijs met zich meebrengt. De Vlaamse zeehavens vrezen dan ook dat zij zullen worden geconfronteerd met hoge behandelingskosten wanneer hen de verplichting wordt opgelegd tot sanering van de onderwaterbodem. Eenzelfde probleem stelt zich uiteraard voor AWZ. Dit probleem zal verder aan bod komen bij de problematiek met betrekking tot het storten van baggerspecie.

Een ander mogelijk probleem dat zich zou kunnen voordoen in de toekomst is het feit dat overeenkomstig de Verordening geen anti-vuilverven met TBT meer mogen voorkomen tenzij deze overschilderd zijn. Volgens de havens biedt dit echter geen afdoende oplossing en zou dit niet kunnen voorkomen dat in de toekomst deze schadelijke stoffen toch nog in het aquatisch milieu zouden kunnen terechtkomen.

Met dit probleem dient terdege rekening gehouden te worden wanneer de huidige KB's worden aangepast aan de Verordening.

4. Scheepvaart en afvaltransporten :

De problemen die de zeehavens ondervinden bij het vervoer van afvalstoffen is niet zo zeer gelegen in de toepassing van de regels, doch wel in de zijdelingse impact van de desbetreffende regelgeving. Zo is voornamelijk het wegslepen van afgedankte schepen uit de havens een probleem wanneer aan boord van deze schepen zich nog afvalstoffen bevinden, hetzij als restlading, hetzij als materiaal gebruikt voor de constructie en uitrusting van deze schepen (b.v. asbest, PCB's in transformatoren, ...).

Zoals hierboven reeds aangehaald, kunnen schepen in de havens worden vastgehouden indien deze niet voldoen aan de veiligheidsnormen of andere normen voorgeschreven door de IMO. Ook blijven schepen die het voorwerp zijn geweest van een ongeval of andere calamiteiten soms in de havens liggen. In de meeste gevallen worden deze schepen, indien ze niet hersteld worden, door de eigenaar verkocht om te worden gesloopt in derde wereldlanden, zoals India of Pakistan. Het probleem hierbij is dat deze schepen dikwijls gevaarlijke stoffen bevatten zoals asbest. Deze schepen vallen dan ook onder de regels met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen en het verbod om deze stoffen uit te voeren naar derde landen die niet voldoen aan de criteria opgelegd door het Verdrag van Bazel of de Europese Verordening. Bijgevolg dient bij een correctie toepassing van het Verdrag van Bazel en de Europese

Verordening terzake, het wegslepen van deze schepen uit de havens verboden verboden te worden, tot dat de gevaarlijke stoffen worden verwijderd en verwerkt in België of een andere OESO verdragspartij die de technische mogelijkheid bezit om deze afvalstoffen op een milieuveilige wijze te verwerken.

Indien de scheepseigenaar weigert deze kosten te dragen (uiteraard afhankelijk van de kostprijs voor verwijdering en verwerking van deze afvalstoffen in verhouding tot de schrootwaarde van het schip), kan een uitvoervergunning worden geweigerd en zal het schip in de haven blijven liggen. In dit geval worden de havenautoriteiten geconfronteerd met oude of onzeewaardige schepen die in hun haven de ligplaatsen innemen van andere schepen.

5. Storten van baggerspecie :

Het probleem van het storten van baggerspecie hangt nauw samen met o.m. het gebruik van anti-vuilverven met TBT. Zoals hierboven reeds aangehaald is door het gebruik van deze verven de bodem in de havendokken en dan voornamelijk aan de droogdokken sterk verontreinigd. De met TBT en andere zware metalen gecontamineerde baggerspecie uit de havendokken mag niet in zee worden gestort en dient aan land verwerkt te worden.

Voor de verwerking van het slib dient dan een vergunning bekomen te worden van de OVAM aangezien het hier gaat om giftig afval. Uiteraard brengt dit een hogere kost mee, waarvan de zeehavens vrezen dat die op hen zal worden verhaald door AWZ.

6. Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen :

De belangrijkste verzuchting op dit vlak is de vrees van de havens dat zij in de toekomst geconfronteerd zullen worden met quasi onhaalbare verplichtingen in het kader van het Decreet Integraal Waterbeleid. Voornamelijk te hoge waterkwaliteitsdoelstellingen baart de havens zorgen.

7. MER en Plan-MER voor projecten met grensoverschrijdende projecten :

De grootste problemen die door de havensesignaleerd worden, doen zich inderdaad voor op het gebied van de MER-plicht. Voornamelijk het feit dat een MER-studie ook dient uitgevoerd te worden voor bestaande installaties is een doorn in het oog van de Vlaamse havens. De Vlaamse havens zijn wel akkoord met het opleggen van een MER-plicht voor nieuw te bouwen dokken, doch wijzen dit af voor bestaande dokken, die thans, volgens de Vlaamse regelgeving wel aan de MER-plicht zijn onderworpen.

Bovendien zijn de milieuvergunningen die worden afgeleverd aan de Vlaamse zeehavens eerder een “lege doos” vergunning zonder veel bijzondere voorwaarden en merken de

Vlaamse zeehavens op dat een vergunningsaanvraag niet alles kan voorzien en dat de havens ook onmogelijk een vergunning kunnen aanvragen voor alle activiteiten in de havens. Tevens merken de havens op dat voor elke wijziging van de haveninstallatie de gehele procedure terug moet doorlopen worden, wat niet alleen tijdrovend is maar wat volgens de havens ook een gevoel van rechtsonzekerheid creëert.

Voor een nadere analyse van dit probleem wordt evenwel verwezen naar deel 3 van deze studie.

8. Industriële ongevallen

Hieromtrent zijn geen problemen gesignaleerd door de Vlaamse havens.

Het enige probleem waarmee de havens soms geconfronteerd worden, is de moeilijkheid om nieuwe Seveso-bedrijven aan te trekken en deze in te planten op hun terreinen. Door de Seveso-regelgeving is het soms onmogelijk om Seveso-bedrijven toe te wijzen aan nog beschikbare terreinen omwille van hun nabijheid bij woonkernen, de moeilijke bereikbaarheid, Dit is echter meer een probleem van ruimtelijke ordening.

Wat de werking van de Seveso-bedrijven betreft en de opstelling en uitvoering van rampenplannen worden, zoals gezegd, geen problemen gemeld door de havenbesturen.

9. Toegang tot milieuinformatie

Ook met betrekking tot dit onderwerp zijn tot op heden geen problemen gesignaleerd door de Vlaamse havens. Dit is grotendeels te verklaren door het feit dat het hier zeer recente wetgeving betreft en voornamelijk de richtlijn nog niet is omgezet in interne wetgeving.

Het is echter wel te verwachten dat hier in de toekomst wel problemen kunnen ontstaan voor de havens. Op dit moment kan men de aard en de omvang van de eventuele problemen evenwel niet inschatten.

10. Vervoer van gevaarlijke stoffen over zee

Uiteraard is het vervoer van gevaarlijke stoffen en de implicaties op de werking van de zeehavens een belangrijk gegeven. Zowel in de haven van Gent als van Antwerpen worden belangrijke hoeveelheden gevaarlijke goederen verhandeld.

Specifiek hiervoor werd door de haven van Gent algemene voorschriften uitgevaardigd voor het behandelen van gevaarlijke en/of schadelijke stoffen. Dit reglement werd uitgevaardigd in

toepassing van art 87 van de Algemene politieverordening van de haven van Gent.⁴⁷⁴ Conform deze Politieverordening (art. 89 §1) is de gezagvoerder of schipper van een vaartuig dat een gevaarlijke en/of schadelijke stof aan boord heeft en voornemens is hiervan afgifte te doen in de haven, verplicht ten minste 24 uur voor dat met de afgifte wordt aangevangen, hiervan melding te maken aan de bevoegde overheden van de haven. Hierbij moet melding worden gemaakt van de aard en de hoeveelheid van de stoffen die zullen afgegeven worden en dient tevens de naam van het bedrijf waaraan zal afgegeven te worden medegedeeld. In deze Politieverordening wordt ook verwezen naar het Zeevaartinspectiereglement voor wat betreft de inrichting, de uitrusting en de te nemen veiligheidsmaatregelen door schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren. In de algemene voorschriften zijn bepalingen opgenomen in verband met de behandeling voor diverse categorieën gevaarlijke goederen. Een volledige bespreking hiervan zou ons in het kader van huidige studie evenwel te ver leiden. Een soortgelijke regeling vinden we terug voor de havens van Antwerpen, Zeebrugge en Oostende.

Wat betreft de naleving van de verplichtingen door de Vlaamse havens worden geen echte problemenesignaleerd.

11. Internationale aansprakelijkheid zeeschepen en zeehavens

Ook hieromtrent zijn geen praktische problemenesignaleerd door de Vlaamse havens. Niettemin is het van fundamenteel belang dat het internationaal bunkerverdrag snel van kracht wordt en dat België niet wacht tot goedkeuring en ratificatie van het verdrag. Bij olielozingen ten gevolge van bunkeroperaties in de havens, zijn de aansprakelijkheidsvergoedingen uit het LLMC Verdrag dikwijls te laag om de gemaakte kosten van tussenkomst en opruiming te verhalen op de scheepseigenaar.

2.6. Besluiten en aanbevelingen

Uit de bespreking onder 2.3 blijkt dat er heel wat multilaterale verdragen en Europese Richtlijnen zijn die een implicatie hebben op de werking van de Vlaamse zeehavens.

Van de behandelde thema's zijn voornamelijk deze met betrekking tot de afvalstoffen van zeeschepen, afvalstoffen van de binnenvaart, MER en Plan-MER voor projecten met grensoverschrijdende effecten en de internationale aansprakelijkheid van zeehavens en zeeschepen van rechtstreeks belang voor de zeehavens. De andere behandelde thema's hebben slechts een meer zijdelings effect op de werking van de zeehavens, alhoewel zij er wel mee geconfronteerd kunnen worden.

⁴⁷⁴ Zie voor de tekst van de Politieverordening www.havengent.be

Wanneer we nader ingaan op de bestudeerde thema's en ons toespitsen op de omzetting in Belgische wetgeving van de diverse multilaterale verdragen en Europese Richtlijnen, kunnen we een aantal opmerkelijke vaststellingen doen. Vooreerst dienen we vast te stellen dat de omzetting van Europese Richtlijnen in interne wetgeving dikwijls later geschiedt dan voorzien in de Richtlijn. Een reden hiervoor kan uiteraard gelegen zijn in de specifieke situatie van België waarbij voornamelijk milieuaangelegenheden behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten en er op sommige punten toch nog nood is aan federale wetgevende initiatieven, wegens het gemengd karakter (b.v. Richtlijn scheepsafvalstoffen). Andere redenen kunnen zeer divers zijn, zoals lage prioriteit op de administratieve of politieke agenda, gebrek aan voldoende juristen, problemen qua betrokkenheid tussen administraties, administraties die elkaar tegenwerken, bevoegdheidsdiscussies,

Wanneer we de verschillende thema's even kort overlopen kunnen we tot de volgende vaststellingen komen :

1. Afvalstoffen van zeeschepen :

Zoals bij de bespreking reeds aangegeven, voldoet de wet van 1984 die het MARPOL Verdrag omzet in interne wetgeving niet. De wet houdt met name geen rekening met de wijzigingen aan de bijlagen bij het Verdrag sedert de laatste 15 jaar. Deze wijzigingen worden binnen de IMO aangenomen via de “*tacit acceptance*” procedure en behoeven geen ratificatie. De wet van 1984 moet worden aangepast aan de nieuwe van kracht zijnde MARPOL-verplichten en deze nieuwe wet moet tevens de Koning mandateren om toekomstige wijzigingen aan de bijlagen via Koninklijk Besluit te regelen. M.a.w. de bijlagen moeten het voorwerp uitmaken van K.B.'s en niet van een wet.

Ook voor wat betreft de controle op de afgifteplicht ingevoerd door de Richtlijn 2000/59 dient er werk gemaakt te worden van een bijkomende regeling op federaal niveau. Zo dient de wet met betrekking tot de havenstaatcontrole aangepast te worden zodat de bevoegde inspecteurs ook de bevoegdheid krijgen om de daadwerkelijke afgifte van afval te controleren en vooral de niet – afgifte te sanctioneren.

2. Afvalstoffen van de binnenvaart :

Zoals reeds uiteengezet zijn er nog een aantal obstakels voor wat betreft de omzetting van het CCR Verdrag in Belgische wetgeving. Het blijkt dat de thans geldende Belgische wetgeving op een aantal punten strengere bepalingen bevat dan deze opgenomen in het CCR Verdrag. Het is dan ook de vraag of een wel een goed idee zou zijn om het CCR Verdrag in de huidige tekstversie te ratificeren en van toepassing te maken in België. Hier zal dus een afweging dienen gemaakt te worden. Indien het CCR Verdrag door België toch zou geratificeerd worden, dringt de aanpassing van een aantal interne wetten zich in ieder geval op, teneinde discrepantie terzake te vermijden. Een andere oplossing is het CCR Verdrag aanpassen.

3. Anti-vuilverven met TBT :

Er doen zich geen problemen voor wat betreft omzetting van de bestaande Richtlijnen. Ook de toepassing van de Europese Verordening zal niet tot problemen leiden, alleszins niet op juridisch vlak. Wel dient voor wat de toekomst betreft rekening gehouden te worden met de aanwezigheid van TBT-verbindingen in de waterbodems van de zeehavens. Zeker wanneer in de toekomst ook normen worden opgelegd voor de onderwaterbodemkwaliteit en indien de saneringsplicht op de zeehavens rust. De vraag in dit verband is dan ook wie verantwoordelijk is voor de vervuiling en wie zal moeten opdraaien voor de kosten verbonden aan een eventuele sanering van deze onderwaterbodems. Het spreekt voor zich dat wanneer de havens deze kosten dienen te dragen, dit gevolgen kan hebben voor hun concurrentiepositie.

4. Scheepvaart en afvaltransporten :

Ook op dit vlak doen zich geen noemenswaardige problemen voor wat betreft omzetting en toepassing van zowel het Verdrag van Bazel als de Europese Verordening.

Voor wat de havens betreft is het grootste probleem gelegen in de aanwezigheid van oude afgedankte schepen die niet kunnen verwijderd worden. Hier moet dus naar een oplossing gezocht worden die aanvaardbaar is voor alle partijen en die uiteraard in overeenstemming is met de vigerende wetgeving.

5. Storten van baggerspecie :

Ook hier zijn geen echte problemen te signaleren wat betreft de omzetting van de van kracht zijn multilaterale verdragen. De praktische en financiële problemen bij concrete uitvoering zijn echter immens, waaraan binnen het kader van huidige studie uiteraard geen oplossing kan gegeven worden wegens het technisch karakter ervan.

6. Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen :

Op dit vlak is voornamelijk de EU Kaderrichtlijn Water van het grootste belang. Gelet op het feit dat deze slechts zeer recentelijk is omgezet in een Vlaams Decreet is het quasi onmogelijk om hierover reeds een uitspraak te doen.

Het spreekt voor zich dat het Decreet in de toekomst gevolgen zal hebben voor de zeehavens aangezien ook normen zullen opgelegd worden voor de kwaliteit van het water in de havens. Het is dan ook aanbevolen om de havens, indien mogelijk, mee te betrekken in de daadwerkelijke uitvoering van het dit Decreet. Verder is ook de watertoets van belang, alsook de ruime publieke participatievereisten.

7. MER en Plan-MER :

Daar waar in het verleden België herhaaldelijk werd veroordeeld wegens een niet-tijdige of niet-correcte omzetting van de MER-Richtlijn, blijkt dit euvel thans verholpen te zijn door het nieuw Decreet van 18 december 2002. De Richtlijn blijkt correct te zijn omgezet en het Decreet gaat zelfs verder dan de Richtlijn.

Zoals hierboven aangehaald, zijn er nogal wat verzuchtingen van de Vlaamse zeehavens met betrekking tot de MER-plicht die thans van kracht is. De voornaamste klacht is de plicht om steeds opnieuw de volledige procedure te doorlopen wanneer er wijzigingen worden uitgevoerd aan de bestaande haveninstallaties. De vraag is dan ook of de huidige regeling niet kan worden aangepast in die zin dat de MER-plicht enkel nog geldt voor nieuw te bouwen dokken of kades maar niet voor bestaande installaties en constructies.

8. Industriële ongevallen :

Hier ligt het probleem voornamelijk in het feit dat het Decreet van het Vlaams Gewest en het Samenwerkingsakkoord dat is gesloten tussen de drie gewesten niet volledig gelijklopend is.

Een ander probleem is de inpassing van zogenaamde Seveso-bedrijven in het havengebied. De havens ondervinden problemen bij het aantrekken van nieuwe bedrijven. De terreinen die zij ter beschikking hebben, komen in sommige gevallen niet in aanmerking voor het inplanten van Seveso-bedrijven. Hierin kan echter geen duidelijke lijn worden getrokken.

9. Toegang tot milieuinformatie :

Ook dit is nog een relatief nieuwe aangelegenheid zodat ook op dit vlak geen uitspraken kunnen gedaan worden. Het spreekt echter voor zich dat deze problematiek in de toekomst wel van belang zal zijn bij de verdere ontwikkeling van de havens.

10. Vervoer van gevaarlijke stoffen :

Ook hier geldt dezelfde opmerking als geformuleerd onder punt 1. met name de verouderde omzettingswet van 1984 van het MARPOL Verdrag.

11. Internationale aansprakelijkheid zeehavens en zeeschepen

In België moet snel werk worden gemaakt van de goedkeuring van het bunkerverdrag en het HNS Verdrag.

Algemene bemerkingen :

Uit de informatie die bekomen werd van de Vlaamse zeehavens, blijkt dat zij over het algemeen geen grote problemen hebben bij het toepassen van de hen opgelegde normen. Wel uiten zij hun ongenoegen over het gebrek aan uniformiteit voornamelijk wat het bekomen van vergunningen betreft. Zij stippen ook aan dat de interne communicatie tussen de ministeries en de buitendiensten mank loopt. Het gebeurt dat de buitendienst andere standpunten inneemt dan de centrale diensten van het Ministerie.

Ook beklagen de havens zich over het feit dat zij niet betrokken worden bij het vastleggen van regelgeving waar zij nochtans vragende partij zijn. Zij willen in de toekomst nauwer betrokken worden bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving.

3. HAVENS EN VLAREM

3.1. Algemene achtergrond

3.1.1. Europees

3.1.1.1. Havens en MER-plicht

1. In Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten⁴⁷⁵ zijn *'Zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1350 ton'* opgenomen in Bijlage I, punt 8 bij deze richtlijn als projecten die aan milieu-effectbeoordeling onderworpen zijn.

De *'aanleg van (...) havens (met inbegrip van visserijhavens) (projecten die niet zijn opgenomen in Bijlage I)'* is als *'infrastructuurproject'* opgenomen in Bijlage II, punt 10, d) bij de richtlijn als project dat aan milieu-effectbeoordeling kan worden onderworpen wanneer de Lidstaten van oordeel zijn dat de kenmerken van het project dit noodzakelijk maken.

2. In Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten⁴⁷⁶ zijn *'Waterwegen en havens voor de binnenscheepvaart voor schepen van meer dan 1350 ton'* en *'Zeehandelshavens, met het land verbonden en buiten havens gelegen pieren voor lossen en laden (met uitzondering van pieren voor veerboten) die schepen van meer dan*

⁴⁷⁵ PB. L. 1985, nr. 175.

⁴⁷⁶ PB. L. 1997, nr. 73. Zie over deze wijziging: J. DE MULDER, "Milieueffectrapportage: recente tendensen, beleidsontwikkelingen en wijziging in de regelgeving", *T.M.R.*, 1997, 335-339 en "Veiligheids- en milieueffectrapportering in Vlaanderen", in K. DEKETELAERE en L.F. WIGGERS-RUST (eds.), *Actualiteiten Europees Milieurecht*, LeuVEM - VMA, Milieurechtstandpunten nr. 11, Brugge, die Keure, 1997, 159-172 ; J.F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 250-261; Ph. RENAUDIÈRE, "La Directive 97/11/CE du 3 mars 1997 modifiant la Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement", in M. PÂQUES (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake vergunningen met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening - een Europees en intergewestelijk perspectief*, Antwerpen, Kluwer, 1999, 53-94; N. STAECK, T. MALEK, H. HEINELT, "The Environmental Impact Assessment Directive", in H. HEINELT e.a., *European Union Environment Policy and New Forms of Governance*, Aldershot-Burlington USA-Singapore-Sydney, Ashgate, 2001, 33-42; H.G. VON MEIJENFELDT, "De Europese besluitvorming over de wijziging van de Seveso- en de MER-richtlijn", in K. DEKETELAERE en L.F. WIGGERS-RUST (eds.), *Actualiteiten Europees Milieurecht*, LeuVEM - VMA, Milieurechtstandpunten nr. 11, Brugge, die Keure, 1997, 143-145.

1350 ton kunnen ontvangen' opgenomen in Bijlage I, punt 8 bij deze richtlijn, als een project dat aan milieu-effectbeoordeling onderworpen is.

De 'aanleg van (...) havens en haveninstallaties, met inbegrip van visserijhavens (niet onder bijlage I vallende projecten)', alsook de 'aanleg van waterwegen (projecten die niet zijn opgenomen in Bijlage I, werken inzake kanalisering en ter beperking van overstromingen (= floodrelief werken)' zijn als 'infrastructuurprojecten' opgenomen in Bijlage II, punt 10, e) en f) bij de richtlijn als project waarvoor de Lidstaten door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van door de Lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria bepalen of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een milieu-effectbeoordeling.⁴⁷⁷

3.1.1.2. Havens en vergunningsplicht

1. Artikel 2, lid 1, Richtlijn 85/337/EEG luidde als volgt: *'De Lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.'*

In artikel 1, lid 2, Richtlijn 85/337/EEG werd/wordt het begrip 'project' gedefinieerd als:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten

Het begrip 'vergunning' werd/wordt in artikel 1, lid 2, Richtlijn 85/337/EEG, omschreven als:

Het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren

Artikel 6, lid 1, Richtlijn 85/337/EEG bepaalde op het vlak van de adviesverlening naar aanleiding van de vergunningsprocedure:

'De Lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid inzake het milieu, met het project te maken kunnen

⁴⁷⁷ In de Engelse, Franse en Duitse vertaling van Richtlijn 85/337/EEG en van Richtlijn 97/11/EG valt telkens hetzelfde 'onderscheid' te lezen: waar in Bijlage II telkens sprake is van de 'aanleg', wordt dit in Bijlage I niet alsdusdanig vermeld.

krijgen, de mogelijkheid hebben advies uit te brengen over de aanvraag voor een vergunning. Te dien einde wijzen de Lidstaten in het algemeen of per geval bij de indiening van de vergunningsaanvragen de te raadplegen instanties aan. Deze worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. De wijze waarop deze raadpleging plaatsvindt, wordt door de Lid-staten vastgesteld.'

2. De inhoud van artikel 2, lid 1 Richtlijn 85/337/EEG werd door Richtlijn 97/11/EG als volgt gewijzigd:

'De Lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden, alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.'

De inhoud van artikel 6, lid 1, Richtlijn 85/337/EEG werd door Richtlijn 97/11/EG als volgt gewijzigd:

'De Lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid krijgen advies uit te brengen over de door de opdrachtgever verstrekte informatie en over de aanvraag om een vergunning. Te dien einde wijzen de Lidstaten in het algemeen of per geval de te raadplegen instanties aan. Deze worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. De gedetailleerde regeling van deze raadpleging wordt door de Lidstaten vastgesteld.'

3.1.2. Vlaams

1. De Europese Richtlijn 85/337/EEG werd op het punt van de havens in het Vlaamse Gewest geïmplementeerd in het Besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, *andere dan hinderlijke inrichtingen* waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om een *stedenbouwkundige vergunning*.⁴⁷⁸

⁴⁷⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag van de bouwvergunning, *B.S.* 17 mei 1989 (verder geciteerd als het m.e.r.-besluit andere projecten), gewijzigd bij B.Vl.Reg. van 25 januari 1995, *B.S.* 28 april 1995, bij B.Vl.Reg. van 4 februari 1997, *B.S.*, 21 februari 1997 en bij B.Vl.Reg. van 10 maart 1998, *B.S.*, 30 april 1998.

Zo is in artikel 2 van het Besluit van 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering bepaald: *‘Voor de volledigheid van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om bouwvergunning dient voor volgende categorieën van projecten, voor zover dit project of een gedeelte ervan het voorwerp van een vergunning moet uitmaken in uitvoering van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw een milieu-effectrapport opgesteld: 5° aanleg en/of ingrijpende wijzigingen van zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1350 ton’.*

Opgemerkt moet worden dat bij de implementatie via het Besluit van 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering een combinatie is gemaakt van de in Bijlage I en Bijlage II bij de Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten: het woord *‘aanleg’* is toegevoegd aan het project *‘Zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1350 ton’*. Het gaat bovendien niet uitsluitend om *‘aanleg’* maar ook om *‘ingrijpende wijzigingen’*.

In 1989 was men in het Vlaamse Gewest klaarblijkelijk de mening toegedaan dat ook met het in Bijlage I bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde project *‘Zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1350 ton’* niet anders kon zijn bedoeld dan de *‘aanleg’* van de genoemde havens en waterwegen, dit naar analogie met wat terzake havens in Bijlage II bij Richtlijn 85/337/EG was bepaald.

Het in artikel 6, lid 1, Richtlijn 85/337/EEG opgelegde advies over de vergunningsaanvraag (*in casu* over de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning) door een *‘instantie die op grond van haar specifieke verantwoordelijkheid inzake het milieu met het project kan te maken krijgen’* lijkt te zijn geïmplementeerd door de in het Besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering opgenomen bepalingen terzake de conformverklaring van het milieu-effectrapport door een gespecialiseerd milieu-overheidsorgaan (het Bestuur voor Leefmilieu van de Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu van de Diensten van de Vlaamse Regering, thans de cel MER).⁴⁷⁹

In laatstgenoemd verband rijst de vraag of de procedure van conformverklaring van het milieu-effectrapport door de cel MER wel degelijk kan worden beschouwd als het in Richtlijn

⁴⁷⁹ Zie vooral artikel 16, § 2, MER-besluit, waar is bepaald: *‘Het (...) Bestuur (voor Leefmilieu) gaat na of het voorgestelde milieu-effectrapport is opgesteld conform de bepalingen van onderhavig besluit en onderzoekt daarenboven of de volgens artikel 3 vereiste informatie volledig in dit milieu-effectrapport is verstrekt op baais van de door de initiatiefnemer ter kennis gegeven summier omschrijving en ruimtelijke situering van het voorgenomen project.’* Artikel 17, §§ 1 en 2 MER-besluit stellen vervolgens: *‘Het Bestuur voor Leefmilieu (...) deelt onverwijld het resultaat van het in artikel 16, § 2 bedoelde onderzoek per ter aangetekend schrijven mee aan de initiatiefnemer evenals aan de overheid bevoegd om in eerste aanleg uitspraak te doen over de aanvraag tot vergunning van het exploiteren van bedoelde inrichting.’* en *‘Indien het in § 1 vermelde Bestuur het voorgelegde milieu-effectrapport volledig in overeenstemming met onderhavig besluit bevindt, kent dit Bestuur een conformiteitscode toe aan het rapport en levert een voor conform gekenmerkt exemplaar van het milieu-effectrapport af aan de initiatiefnemer.’*

85/337/EEG en in Richtlijn 97/11/EG gevraagde *‘advies over de vergunningsaanvraag’* door een *‘instantie die op grond van haar specifieke verantwoordelijkheid inzake het milieu met het project kan te maken krijgen’*.

Het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 werd op vandaag op geen van de genoemde punten door de Europese Commissie in vraag gesteld.⁴⁸⁰

2. In 1999 is men in het Vlaamse Gewest tot het besluit gekomen om de reeds naar aanleiding van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag aan MER-plicht onderworpen havens ook aan de *milieuvergunningsplicht* te onderwerpen.

Hoewel op het vlak van de (zeehandels)havens geen wezenlijk verschil lijkt te bestaan tussen de formulering opgenomen in de (reeds via het Besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering geïmplementeerde) Richtlijn 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG, werd op het punt van de havens klaarblijkelijk een verdere implementatie van Richtlijn 97/11/EG noodzakelijk geacht.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ België werd op 2 mei 1996 veroordeeld door het Europese Hof van Justitie omdat de m.e.r.-wetgeving niet volledig conform was aan de Europese richtlijn. De Vlaamse reglementering werd op een drietal punten strijdig bevonden met de Richtlijn (H.v.J. 2 mei 1996, C-133/94, Commissie t. België, *T.M.R.* 1996, 438, met noot M. PALLEMAERTS, "De Belgische m.e.r.-regelingen door het Hof van Justitie getoetst: Europese vijgen na Pasen").

De Vlaamse Regering bracht op 4 februari 1997 en op 10 maart 1998 wijzigingen aan aan de reglementering teneinde uitvoering te geven aan dat arrest van het Hof van Justitie (B.Vl.Reg. van 4 februari 1997 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen, *B.S.* 21 februari 1997; B.Vl.Reg. van 4 februari 1997 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, *B.S.* 21 februari 1997; B.Vl.Reg. van 10 maart 1998 tot aanvulling van het B.Vl.R. van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen, *B.S.* 30 april 1998; B.Vl.Reg. van 10 maart 1998 tot wijziging van het B.Vl.R. van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, *B.S.* 30 april 1998. Zie over deze laatste wijzigingen: L. LAVRYSEN, "Ontwikkelingen inzake ingedeelde inrichtingen", in K. DEKETELAERE en M. DEKETELAERE (eds.), *Jaarboek milieurecht 1998*, Brugge, die Keure, 177-189; J. DE MULDER, "De twee M.E.R.-besluiten van 10 maart 1998", *M.E.R.* 1998, 196-199 en "Afdeling 6. Milieu-effect- en veiligheidsrapportering", *l.c.*, 660-661. In de aanhef van de besluiten wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 2 mei 1996 en naar een door de Commissie op 8 september 1997 gestuurde aanmaningsbrief.)

Zie in dit verband ook L. LAVRYSEN en I. LARMUSEAU, 'De invloed van het Europees recht op het Vlaamse milieurecht', in XXVIIIe Postuniversitaire Cyclus Willy Delva 2001-2002, *Hoe Europees is ons recht? De invloed van het Europees recht op het Belgisch recht*, Antwerpen, Kluwer, 2003, p. 253.

⁴⁸¹ Zie het antwoord van Vlaamse minister van Leefmilieu Vera DUA op 25 oktober 2001 op een parlementaire vraag van de Heer Johan MALCORPS om uitleg over de milieuvergunningsplicht voor zeehavengebieden en havens.

Ingevolge het Besluit dd. 12 januari 1999 van de Vlaamse regering (B.S. 11 maart 1999) wordt de reeds langer in de indelingslijst van hinderlijke inrichtingen (i.e. Bijlage 1 bij VLAREM I) opgenomen rubriek 48 *'Zeehavengebieden'* uitgebreid tot een nieuwe rubriek 48 *'Zeehavengebieden en havens'*, met de volgende twee nieuwe subrubrieken:

- Subrubriek 48.2. heeft betrekking op *'Zeehandelshavens, met het land verbonden en buiten havens gelegen pieren voor lossen en laden (met uitzondering van pieren voor veeboten) die schepen van meer dan 1350 ton kunnen ontvangen'*
- Subrubriek 48.3. heeft betrekking op *'Havens en haveninstallaties, met inbegrip van visserijhavens, 1° voor schepen van 1.000 tot 1.350 ton en 2° voor de binnenscheepvaart voor schepen van meer dan 1.350 ton'*

3. Het mag daarbij opmerkelijk heten dat de introductie van de milieuvergunningsplicht voor zeehavens, die haar rechtvaardiging klaarblijkelijk vindt in de zogenaamde implementatie van de Europese MER-richtlijn 97/11/EG, nochtans niet gepaard ging met een – in deze redenering nochtans evidente – wijziging van het besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse regering houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen.⁴⁸²

De exploitatie van een (zeehandels)haven is met andere woorden op basis van de Europese MER-richtlijn 97/11/EG milieuvergunningsplichtig, maar niet MER-plichtig geworden.⁴⁸³

4. Opgemerkt moet ook worden dat, niettegenstaande ook de '(aanleg van) waterwegen' uitdrukkelijk wordt/worden genoemd in Richtlijn 85/337/EEG en in Richtlijn 97/11/EG, dit binnen het Vlaamse Gewest op vandaag niet heeft doen besluiten tot een milieuvergunningsplicht *resp.* een MER-plicht voor de 'exploitatie' van de waterwegen.

⁴⁸² Besluit van de Vlaamse Regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen, B.S. 17 mei 1989, gewijzigd bij B.Vl.Ex. van 27 april 1994, B.S. 6 mei 1994, bij B.Vl.Reg. van 25 januari 1995, B.S. 28 april 1995, bij B.Vl.Reg. van 24 mei 1995, B.S. 30 juni 1995, bij B.Vl.Reg. van 4 februari 1997, B.S., 21 februari 1997 en bij B.Vl.Reg. van 10 maart 1998, B.S., 30 april 1998.

⁴⁸³ Deze tekortkoming werd reeds onderkend (zie verslag van de vergadering dd. 5 juni 2002 met de verschillende actoren en met vertegenwoordigers van de Haven van Nieuwpoort, van de n.v. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen en van de Dienst voor de Scheepvaart – zie *infra*, sub 3.4.1.): *'Bij een milieuvergunningsaanvraag voor bestaande havens dient overeenkomstig de huidige interne regelgeving – waarbij de EG-richtlijn 97/11 nog niet is omgezet – geen conform verklaarde MER gevoegd te worden'* en wordt voorlopig als volgt 'geremedieerd': *'De gemeenschapstrouw (art. 10 van het verdrag) legt de toepassing van de richtlijn op, zelfs wanneer deze nog niet omgezet is in intern recht op het ogenblik dat deze uitvoerbaar wordt. Het is bijgevolg noodzakelijk dat alleszins een 'milieueffectenrapport' in de geest van de EG-richtlijn – rapport dat echter niet noodzakelijk de formele interne procedure van de MER heeft doorlopen – bij de milieuvergunningsaanvraag wordt bijgevoegd.'*

Deze vaststelling doet de vraag rijzen of niet én voor waterwegen én voor havens een keuze moet worden gemaakt tussen de hiernavolgende standpunten:

1° *ofwel* moet uit de gelijktijdige vermelding van ‘waterwegen’ en ‘havens’ in Bijlage I bij Richtlijn 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG alsook uit de vermelding van de ‘aanleg van niet onder Bijlage I vallende waterwegen en havens’ in Bijlage II bij Richtlijn 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG worden afgeleid dat de MER-plicht voor de waterwegen, net als de MER-plicht voor de (zeehandels)havens, enkel zinvol kan worden gekoppeld aan de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning voor de ‘aanleg’, nu bezwaarlijk kan worden gesproken van een (milieuhygiënisch relevante) ‘exploitatie’ van een waterweg, evenmin als van een (milieuhygiënisch relevante) ‘exploitatie’ van een haven (zie ook *infra*).

Dit laatste impliceert dat de introductie van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens in het Vlaamse Gewest niet (langer) kan worden gerechtvaardigd door een verwijzing naar een verplichte implementatie van Richtlijn 97/11/EG, en dat niet naar deze richtlijn kan worden verwezen om te stellen dat voorafgaandelijk aan de milieuvergunningsaanvraag voor een (zeehandels)haven een MER moet worden opgemaakt.

2° *ofwel* moet uit de vermelding van ‘waterwegen’ in Bijlage I bij Richtlijn 85/337/EEG en bij Richtlijn 97/11/EG en uit de afwezigheid van de vermelding van het woord ‘aanleg’ worden afgeleid dat voor de *exploitatie* van de ‘waterwegen’, net als voor de *exploitatie* van de (zeehandels)havens, een milieuvergunningsaanvraag en een daaraan voorafgaand milieu-effectenrapport dient te worden opgemaakt.

Het antwoord op deze (vooralsnog open) vraag is niet zonder belang, nu in laatstgenoemde hypothese derden-belanghebbenden op vandaag, onder verwijzing naar de MER-richtlijnen, gerechtelijke acties kunnen ondernemen tegen de exploitanten van de waterwegen, die geen MER (lees: geen milieuvergunning *annex* MER) kunnen voorleggen.

5. Gelet op het bovenstaande moet worden besloten dat het, louter tekstueel, niet zonder meer evident is te stellen dat de in het Vlaamse Gewest ingevoerde milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens gerechtvaardigd wordt door een noodzaak tot implementatie van MER-Richtlijn 97/11/EG.

6. Zonder op dit moment te (kunnen)⁴⁸⁴ verwijzen naar de details van de desbetreffende wetgeving van elk van de overige EG-Lidstaten, kan wel worden vermeld dat een mondelinge rondvraag bij correspondenten leert dat *geen enkele EG-Lidstaat* tot de milieuvergunningsplicht voor zeehavens blijkt te hebben besloten, en dat de MER-plicht voor

⁴⁸⁴ Een uitgebreid rechtsvergelijkend onderzoek valt buiten het bestek van deze onderzoeksopdracht.

zeehavens in alle EG-Lidstaten aan de *vergunning voor de aanleg en/of ingrijpende wijziging* van de zeehaven blijkt te zijn gekoppeld⁴⁸⁵, net zoals dit in het (vooralsnog⁴⁸⁶) huidige artikel 2 van het Besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering het geval is.

Een onderzoek van de Franse, Duitse en Nederlandse milieuvergunningenwetgeving bevestigt dit gegeven. In Nederland wordt de afwezigheid van milieuvergunningsplicht voor zeehavens bijkomend gemotiveerd vanuit de kwalificatie als *openbare weg/terrein/water*, wat neerkomt op wat in ons rechtsstelsel onder '*openbaar domein*' wordt verstaan. Hoewel de vraag van de eventuele nood aan een milieuvergunningsplicht voor zeehavens bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State nog niet expliciet aan de orde is geweest, wordt de huidige afwezigheid van milieuvergunningsplicht voor zeehavens in Nederland (mede) gerechtvaardigd onder verwijzing naar de reeds gevestigde rechtspraak dat milieubelastende activiteiten die op openbare weg/terrein/water worden verricht niet als 'inrichting' kunnen worden aangemerkt omdat geen (exclusieve) aanspraak bestaat op het betreffende terrein/water.^{487,488}

3.2. Overzicht en evaluatie van milieurelevante wetgeving van toepassing op potentieel hinderlijke havenactiviteiten

3.2.1. Situering van de potentieel hinderlijke activiteiten binnen de zeehavens

Teneinde een beter beeld te krijgen van de potentieel hinderlijke activiteiten die binnen zeehavengebieden te onderscheiden zijn, wordt hiernavolgend overzicht uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geciteerd:⁴⁸⁹

'De Vlaamse zeehavens Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Oostende zijn ruimtelijk en economisch structuurbepalend voor Vlaanderen (en daarbuiten) onder meer omwille

⁴⁸⁵ Deze gegevens werden bevestigd door de European Seaport Organisation (ESPO).

⁴⁸⁶ Er is immers een nieuw MER-VR-uitvoeringsbesluit in de maak.

⁴⁸⁷ Zie o.m. Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 31 mei 1996, *Milieu en Recht* 1996, 121; Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 10 juni 1999, *Milieu en Recht* 1999, 89K; Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 15 augustus 2000, *Milieu en Recht* 2001, 16, met noot VAN GESTEL.

⁴⁸⁸ In het Nederlandse Inrichtingen- en Vergunningenbesluit is bijvoorbeeld in twee categorieën ook expliciet bepaald dat de inrichting met betrekking tot die categorie *geen openbare weg* mag zijn (zie categorie 13.2.: '(...) blijven buiten beschouwing parkeerterreinen die deel uitmaken van openbare wegen of weggedeelten en parkeerterreinen die voor het openbaar verkeer openstaan'; zie categorie 19.1.g: 'inrichtingen of terreinen, geen openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van 1° gemotoriseerde modelvliegtuigen, -vaartuigen of -voertuigen, 2° bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden'.

⁴⁸⁹ Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, p. 145-148.

van de omvang van de zeehavengebieden (de zogenaamde MIDA's of 'Maritime Industrial Development Areas'), de concentratie en de dynamiek van de economische activiteiten (o.a. uit te drukken in werkgelegenheid of toegevoegde waarde), de aanwezigheid van spoorweg-, weg-, waterweg- en pijpleiding-infrastructuren op internationaal en Vlaams niveau en de multimodale goederenstromen die via deze infrastructuren plaatsvinden.

(...)

Zeehavens zijn niet alleen goederenoverslagzones. De MIDA verwijst naar het ruimtelijk geconcentreerd en samenhangend geheel van klassieke distributie-activiteiten en de ermee verbonden industriële en diensten-activiteiten.

In de zeehaven van Antwerpen zijn de klassieke distributie-activiteiten, met uitzondering van de roll-on-roll-off (ro-ro) trafiek, relatief gedifferentieerd. Dry-bulk en stukgoederen (containers en overige stukgoederen) vormen samen de hoofdtrafieken van de Antwerpse haven. De belangrijkste stukgoederen zijn ijzer en staal, houtcellulose en papierpulp, bloem, suiker en fruit. Verder worden er aanzienlijke hoeveelheden non-ferro, meststoffen en chemicaliën, hout en graangewassen behandeld. De belangrijkste massa-goederen zijn ruwe aardolie, aardoliederivaten, ertsen, kolen en meststoffen. (...) Het petrochemisch complex in het zeehavengebied en de belangrijke transport-, distributie- en opslagactiviteiten kennen een vrij extensief ruimtegebruik van het zeehavengebied. Ongeveer 2.200 ha is in concessie voor (petro-)chemie en ca 470 ha is in concessie voor petroleumraffinaderijen en olieverwerking. Ook de autoassemblage is een belangrijke industriële pool in de zeehaven van Antwerpen (terreinconcessies van ca. 230 ha).

De zeehaven van Gent is vooral een industriële haven. Ruimtelijk en economisch structuurbepalend zijn staalnijverheid, chemische nijverheid en autoassemblage. Twee bedrijven, Sidmar en Volvo, zijn samen goed voor meer dan de helft van de industriële toegevoegde waarde. De trafieken zijn sterk gespecialiseerd (niche-structuur) en bestaan vooral uit droge bulkgoederen (o.a. granen). Deze hoge specialisatie leidt ondermeer tot een onevenwicht tussen aan- en afvoer.

De zeehaven van Zeebrugge is een ro-ro en een containerhaven. De droge massagoederen bestaan in hoofdzaak uit steenkool en ijererts. Energiegassen vormen het voornaamste vloeibare massagoed. Zeebrugge is een jonge haven, sterk op overslag en distributie gericht. Zij is nog sterk in ontwikkeling en kenmerkt zich door een vrij smalle industriële basis.

De zeehaven van Oostende is bijna uitsluitend een roll-on-roll-off-haven voor het goederen- en personenverkeer, voornamelijk gericht op Groot-Brittannië. De chemische industrie in de achterhaven is weinig watergebonden.

De zeehavens beschikken over een gedifferentieerd net van achterlandverbindingen via de weg, het spoor en over aan- en afvoerverbindingen via water en pijpleidingen. Het transitverkeer in de Vlaamse havens is zeer groot. Wat de verdeling van de goederenstromen (aan- en afgevoerd via de zeevaart) over de verschillende vervoerswijzen betreft, nemen het spoorvervoer en het vervoer over het water nog een relatief groot aandeel in.

3.2.2. Situering van door de zeehavenbeheerder zelf uitgeoefende potentieel hinderlijke activiteiten binnen de zeehavens en overzicht van de daarop van toepassing zijnde milieurelevante wetgeving

1. Als voorafgaande opmerking, dient erop gewezen te worden dat de zeehavenbeheerders (*i.e.* de havenbedrijven) in principe *dienstverlenende bedrijven* zijn.^{490, 491}

Dit laatste betekent vanzelfsprekend niet dat aan dienstverlenende havenactiviteiten geen milieuverplichtingen zouden kunnen/moeten worden opgelegd, wanneer deze potentieel milieubelastend zijn.

2. Ten onrechte zou evenwel worden verwezen naar de reeds langer ingevoerde **rubriek 48 VLAREM I, Bijlage 1 ('zeehavengebieden')** als zijnde milieurelevante wetgeving van toepassing op *door de zeehavenbeheerder* binnen het zeehavengebied uitgeoefende activiteiten.

De vroegere rubriek 48 (huidige rubriek 48.1.) VLAREM I, Bijlage 1 luidt als volgt: *'Doorvoeropslagplaatsen gelegen in zeehavengebieden, met uitsluiting van de doorvoeropslagplaatsen op de voorkaaien die uitsluitend worden benut voor kortstondige opslag in afwachting van de verscheping of van de uiteindelijke bestemming na lossing'*.

In artikel 1.1.2. VLAREM II zijn volgende definities opgenomen van de in rubriek 48 VLAREM I, Bijlage 1 gehanteerde begrippen:

⁴⁹⁰ R. RESTIAU, 'De haven het milieu', *Leefmilieu* 1995, (143), 143: *'Zijn havenbedrijven immers niet per definitie dienstverlenende bedrijven, die weinig of geen grondstoffen gebruiken of afvalstromen verwekken en dus niet op dezelfde manier met milieu-eisen te maken krijgen als de industrie, het vervoer en de landbouw?'*

⁴⁹¹ Zie de inhoud van de recent door de zeehandelshavens ingediende milieuvergunningaanvragen.

- *'doorvoeropslagplaats'*: opslagplaats waarin goederen, producten of stoffen hetzij in afwachting van hun verscheping of verzending, hetzij na verscheping of verzending, tijdelijk worden opgeslagen gedurende een periode die de maximum tijdsduur voor opslag in havengebieden, bepaald in de ter zake door de havenbeheerder uitgevaardigde verordeningen, niet overschrijdt
- *'kortstondige opslag'*: opslag op de voorkaai van via de zeehaven verscheepte of te verschepen goederen, producten of stoffen, gedurende een periode van maximum 30 opeenvolgende kalenderdagen voor IMDG-goederen en gedurende een periode, waarvan de maximum duurtijd bepaald wordt door de havenkapitein, voor de andere dan IMDG-goederen
- *'zeehavengebied'*: de voor opslag bestemde exploitatiezone die door de zeehavenbeheerder in concessie of erfpacht gegeven wordt of waarover de exploitant de beschikking heeft, met het doel er enkel doorvoergoederen te behandelen, begrensd overeenkomstig bijlage 1 van het Koninklijk Besluit van 2 februari 1993 tot vaststelling van de lijst van de havens en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Vlaamse Gewest
- *'voorkaaien'*: de voor kortstondige opslag bestemde exploitatiezone die aansluit bij een kademuur en die door de zeehavenbeheerder in concessie of erfpacht gegeven wordt, of waarover de exploitant de beschikking heeft, met het doel er enkel doorvoergoederen te behandelen en waarop het havenreglement van toepassing is

Met deze rubriek werd beoogd een aangepast regime in te voeren voor wat betreft het laden, het lossen en de kortstondige of tijdelijke opslag van goederen in de havens. De toepassing van deze rubriek diende om te vermijden dat de meest essentiële havenactiviteiten op een ondoelmatige wijze door onaangepaste milieuvoorwaarden zouden worden gehinderd.^{492,493}

⁴⁹² R. RESTIAU, 'De haven het milieu', *Leefmilieu* 1995, (143), 144.

⁴⁹³ Opgemerkt moet worden dat deze doelstelling, die alle bijval verdient, in bepaalde constellaties toch op gespannen voet blijkt te staan met de doelstelling van de milieuhygiënewetgeving. Zo werd recent door de OVAM gesignaleerd dat op de doorvoeropslagplaatsen gelegen in zeehavengebieden soms zeer grote hoeveelheden afvalstoffen worden opgeslagen, zonder dat deze aan milieuvoorwaarden zijn onderworpen van aparte opslag, opvang en behandeling van percolaatwater, afdekking, etc., en zonder dat de overheid in staat is deze afvalstroom op te volgen en een juist zicht te krijgen op de in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen via de zeehavengebieden. De OVAM is dan ook vragende partij dat de doorvoeropslagplaatsen gelegen in zeehavengebieden, waar afvalstoffen worden opgeslagen, niet (alleen) onder rubriek 48.1. Vlarem I, Bijlage 1, zouden worden vergund, maar eveneens onder rubriek 2.1. Vlarem I, Bijlage 1 (opslag en overslag van afvalstoffen) (zie behandelingsvoorstel V16 van het Technisch Overleg Milieuregelgeving).

Deze discussie valt evenwel buiten het voorwerp van deze studie, nu ze geenszins betrekking heeft op rubrieken die zouden moeten worden ingeschreven in een milieuvergunning *op naam van de haven*, maar integendeel op rubrieken die dienen te worden ingeschreven in de vergunning van diegene die concreet tot de opslag en overslag van de goederen overgaat of laat overgaan.

Uit het bovenstaande mag evenwel duidelijk zijn dat de vroegere rubriek 48 (huidige rubriek 48.1.) VLAREM I, Bijlage 1 géén betrekking heeft op *door de zeehavenbeheerder* binnen het zeehavengebied uitgeoefende activiteiten: het gaat immers steeds om activiteiten die plaatsvinden op zones *die door de zeehavenbeheerder in concessie of erfpacht zijn gegeven of waarover de exploitant de beschikking heeft*.

De zeehavenbeheerder zou vanuit het perspectief van de milieurelevante wetgeving in deze overigens ook geenszins een zinvol aanspreekpunt zijn.

Dit laatste doet vanzelfsprekend niets af aan het feit dat de zeehavenbeheerder, in de persoon van de havenkapitein, wel een *milieurelevante handhavingsbevoegdheid* heeft: alle havenactiviteiten moeten verlopen in overeenstemming met de toepasselijke plaatselijke havenverordeningen en staan onder het politioneel toezicht van de havenkapiteins (zie nader deel 1 van deze studie); in het bijzonder dienen alle doorvoeropslagplaatsen gelegen in een zeehavengebied (zowel deze die ressorteren onder rubriek 48.1. VLAREM I, Bijlage 1 als deze die uit deze rubriek zijn uitgesloten) te beantwoorden aan de algemene veiligheidseisen gesteld door de havenkapiteindienst. Voor de doorvoeropslagplaatsen ressorterend onder rubriek 48.1. VLAREM I, Bijlage 1 is dit zelfs uitdrukkelijk bepaald in de sectorale milieuvoorwaarde, opgenomen in artikel 5.48.0.2. VlareM II: *‘Onverminderd de in de vergunning opgenomen bijzondere voorwaarden dienen de doorvoeropslagplaatsen gelegen in een zeehavengebied, te beantwoorden aan de algemene veiligheidseisen gesteld door de havenkapiteindienst’*.

3. Eveneens ten onrechte zou worden verwezen naar de **rubriek 18 VLAREM I, Bijlage 1 (‘groeven en graverijen’)** als zijnde milieurelevante wetgeving van toepassing op de door de zeehavenbeheerder uitgevoerde activiteit van het baggeren ter realisatie van infrastructuurwerken.

In het kader van de realisatie van het Deurganckdok was op dit punt discussie ontstaan. Ingevolge arrest nr. 66.313 van de Raad van State van 20 mei 1997 waren immers vragen gerezen rond de interpretatie van rubriek 18.1. VLAREM I, Bijlage 1.

Wanneer een privaat of publiek infrastructuurwerk een omvangrijke uit- of afgraving van bodemmateriaal impliceerde, rees de vraag of die uit- of afgraving te beschouwen was als een groeve of graverij in de zin van artikel 18.1. Werd op deze vraag bevestigend geantwoord, dan gold niet enkel de milieuvergunningsplicht voor de genoemde rubriek, maar ook de overeenkomstige MER-plicht voor groeven en graverijen van artikel 3, 10 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen.

In Dienstorder LIN 2002/6 van 8 april 2002, die een omzetting is van de mededeling van Minister Vera Dua aan de Vlaamse regering houdende de 'interpretatie van de Vlarem I-rubriek 18.1., groeven en graverijen' is thans bepaald dat rubriek 18.1. VLAREM I, Bijlage 1 *niet* van toepassing is op uit- of afgravingen in het kader van infrastructuurwerken.⁴⁹⁴

4. De milieuvergunningsplicht voor zeehavens kan implicaties hebben op het vlak van de toepassing van de **bodemsaneringswetgeving**, meer specifiek voor wat betreft de aanwijzing van de saneringsplichtige en de aansprakelijke voor (onderwater)bodemverontreiniging.

Zonder de milieuvergunningsplicht voor zeehavens, zou de saneringsplicht voor de (onderwater)bodem in hoofde van de havenbedrijven potentieel kunnen worden betwist. Nu zowel de havenwateren als de bodem van de havenwateren *openbaar domein* zijn, dat niettegenstaande de havens hierover het beheer hebben, niettemin door eenieder kan worden gebruikt, zouden de havens onder verwijzing naar artikel 10, § 1, b), *in fine*, Bodemsaneringsdecreet kunnen stellen dat niet (alleen) de havens maar (ook) derden de feitelijke controle hebben over de (onderwater)bodem.⁴⁹⁵

Ingevolge de milieuvergunningsplicht voor zeehandelshavens, zijn de havens, overeenkomstig artikel 10, § 1, a), Bodemsaneringsdecreet, als exploitant van de desbetreffende milieuvergunningsplichtige inrichting, saneringsplichtig voor de (onderwater)bodemverontreiniging, zonder dat zij in staat zijn naar de feitelijke gebruikers van het openbaar domein te verwijzen.

Ongeacht de milieuvergunningsplicht, zouden de havens in welbepaalde constellaties, onder verwijzing naar artikel 10, § 1, Bodemsaneringsdecreet, de op hen gevestigde saneringsplicht voor de (onderwater)bodemverontreiniging kunnen betwisten door te stellen dat zij geen beheerder zijn van de '*grond waar de verontreiniging tot stand kwam*', gelet op bijvoorbeeld de lozingen in de havenwateren door exploitanten op wier bedrijfsterrein de oorsprong van de verontreiniging is gesitueerd. Het is duidelijk dat een dergelijk verweer geenszins evident is.

Overeenkomstig artikel 25, § 2, Bodemsaneringsdecreet wordt de objectieve aansprakelijkheid voor nieuwe onderwaterbodemverontreiniging (i.e. verontreiniging tot

⁴⁹⁴ De redenen daartoe worden verduidelijkt in het aan het Dienstorder toegevoegde rapport nr. 16956hsnl dd. 18 maart 2002 van deskundige Hugo SEBREGHTS.

⁴⁹⁵ Een gelijkaardige redenering werd recent door de OVAM aanvaard met betrekking tot een lekkende pijpleiding gelegen op een concessieloos deel van een voorkaai in de haven van Gent. Niettegenstaande op de kwestieuze locatie alleen het Havenbedrijf Gent als eigenaar/beheerder van de voorkaai leek te kunnen worden aangewezen als saneringsplichtige, situeerde de OVAM niettemin de saneringsplicht bij de feitelijke gebruiker van deze pijpleiding, i.e. de concessiehouder/exploitant die van deze pijpleiding op concessieloos terrein gebruik maakte.

stand gekomen nà 29 oktober 1995) gekanaliseerd naar de havenbedrijven als exploitanten van een milieuvergunningsplichtige inrichting.⁴⁹⁶

5. In het kader van de **afvalstoffenwetgeving** draagt de beheerder van een haven een specifieke verantwoordelijkheid op het vlak van het afval van de scheepvaart.

De zeehavenbeheerders dienen te zorgen voor de *beschikbaarheid van havenontvangstvoorzieningen* die toereikend zijn voor de behoeften van de schepen die hun havens gewoonlijk aandoen, zonder onnodig oponthoud van de schepen te veroorzaken. De havenontvangstvoorzieningen zijn *toereikend* indien ze geschikt zijn voor de ontvangst van de soorten en hoeveelheden scheepsafval en ladingresiduen van de schepen die de haven gewoonlijk aandoen, rekening houdend met de behoeften van de gebruikers van de haven, de grootte en de geografische ligging van de haven, het soort schepen dat de haven aandoet en de vrijstellingen die verleend worden. De zeehavenbeheerders dienen een *passend plan op te stellen* voor ontvangst en verwerking van scheepsafval.⁴⁹⁷

6. Wat specifiek **het baggeren en de baggerspecie** betreft, dient in eerste instantie te worden verwezen naar artikel 9, § 1, Decreet 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, waarin de havenbedrijven verantwoordelijk worden gesteld voor de exploitatie en het onderhoud, met inbegrip van het verwerken van de specie van de binnen het havengebied gelegen zeesluizen.⁴⁹⁸ De concrete uitvoering van baggerwerken is niet aan enige regelgeving onderworpen. De bestemming van de baggerspecie wordt gedetermineerd door de bodemsaneringswetgeving, de afvalstoffenwetgeving (zie de vermelding van baggerspecie in de lijst van afvalstoffen die in aanmerking komen voor gebruik als secundaire grondstoffen (lijst opgenomen als bijlage 4.1. bij het VLAREA) alsook door de milieuvergunningenwetgeving (zie rubriek 2.2.8. en 2.3.7. VLAREM I, Bijlage 1).

⁴⁹⁶ Artikel 25, § 2, Bodemsaneringsdecreet luidt immers als volgt: *'Indien de emissie waardoor de bodemverontreiniging werd veroorzaakt, afkomstig is van een inrichting of het gevolg is van een activiteit die vergunning- of meldingsplichtig is krachtens het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, is evenwel de exploitant van deze inrichting of activiteit zoals bedoeld in dat decreet aansprakelijk.'*

⁴⁹⁷ Zie Onderafdeling 5.5.5. 'Afval van de scheepvaart', toegevoegd aan het VLAREA bij artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 14 maart 2003, B.S. 14 april 2003.

⁴⁹⁸ Overeenkomstig artikel 29 Havendecreet is het *Vlaamse Gewest* verantwoordelijk voor de aanleg, de instandhouding, met inbegrip van het verwerken van de specie, het onderhoud en de exploitatie van de maritieme toegangswegen en de basisinfrastructuur, de haveninterne basisinfrastructuur uitgezonderd.

3.3. Draagwijdte van de milieuvergunningsplicht voor zeehandelshavens

3.3.1. Welke interpretatie moet/kan worden gegeven aan het begrip ‘zeehandelshaven’?

1. Omdat de juiste aflijning van het voorwerp van de VLAREM-indelingsrubrieken 48.2 en 48.3 bij de Vlaamse havenbedrijven vragen deed rijzen⁴⁹⁹, vond hieromtrent op 25 januari 2002 en 14 maart 2002 een overleg plaats tussen de vier Vlaamse zeehavens en het Departement Leefmilieu en Infrastructuur.

Op een vergadering van 5 juni 2002 met de verschillende actoren en met vertegenwoordigers van de Haven van Nieuwpoort, van de n.v. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen en van de Dienst voor de Scheepvaart, werd hiernavolgend voorstel van definitie van het begrip ‘haven’ onderschreven. Het betreft een combinatie van *enerzijds* de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip ‘haven’ die in essentie verwijst naar een ligplaats voor schepen met *anderzijds* de definitie van het begrip ‘ligplaats’ opgenomen in een uitvoeringsbesluit van het Havendecreet:

‘een tot ligplaats voor schepen geschikt, natuurlijk of gegraven waterbekken aan de zee of aan de oever van een rivier of meer, dat beschutting biedt tegen wind en golven’

en waarbij onder ligplaats, overeenkomstig artikel 1, 6° van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2001 houdende de aanduiding van de maritieme toegangswegen en de bestanddelen van de haveninfrastructuur (B.S. 31 oktober 2001), wordt verstaan:

‘de ruimte van het watervlak dat ingenomen is ter hoogte van en voor de kaaimuren of de steigers, over de lengte van de bedoelde kaaimuur waarvan schepen kunnen gebruikmaken, of de lengte waarover het maximale typeschip bij een steiger kan gebruikmaken, en zowel bij de kaaimuren als bij de steigers over de breedte van het maximale typeschip waarvoor de kaaimuur of de steiger is gerealiseerd, vermeerderd met de maximale breedte van een binnenschip dat aan deze kaai kan aanmeren.’

2. Op basis van de consensus rond deze interpretatie van het begrip ‘(zeehandels)haven’, dienden de vier Vlaamse zeehavens recent een milieuvergunningsaanvraag in.

In de recent *in eerste aanleg* verleende milieuvergunningen voor (bestaande) zeehandelshavens werden de hiernavolgende milieuvoorwaarden opgelegd.

⁴⁹⁹ Geen enkele haven maakte om die reden gebruik van de in artikel 38 VLAREM I opgenomen vereenvoudigde milieuvergunningsprocedure door vóór 1 november 1999 (i.e. binnen de zes maanden na de inwerkingtreding op 1 mei 1999 van de milieuvergunningsplicht voor zeehandelshavens) een milieuvergunningsaanvraag in te dienen. Merk hierbij wel op dat de genoemde vereenvoudigde milieuvergunningsprocedure slechts kan leiden tot een milieuvergunning voor een termijn van 5 jaar.

2.1. In het besluit dd. 24 april 2003 van de bestendige deputatie van de Provincieraad van Antwerpen, houdende het verlenen van de vergunning aan het GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN voor het exploiteren van de havendokken van de Waaslandhaven, worden, naast de algemene milieuvoorwaarden en de sectorale milieuvoorwaarden voor doorvoeropslagplaatsen in zeehavengebieden, tevens volgende bijzondere voorwaarden opgelegd

- *Tenzij anders bepaald in voormelde bepalingen zijn de voorwaarden vervat in de Gemeentelijke Havenpolitieverordening, goedgekeurd bij gemeenteraadsbeslissing van 21 februari 2000, van toepassing.*
- *De exploitant neemt alle nodige voorzorgen om in geval van calamiteiten in de dokken snel en efficiënt beheersmaatregelen te treffen; de exploitant dient daartoe op regelmatige basis de kwaliteit van het dokwater te onderzoeken en dient te beschikken over een rioleringsplan met aanduiding van alle bestaande lozingspunten; dit rioleringsplan en de analyses dienen ter beschikking te liggen van de toezichthoudende overheid.*
- *M.b.t. de brandveiligheid. Het bepalen en het aanbrengen van de noodzakelijke brandpreventie- en brandbestrijdingsmiddelen gebeurt in overleg met en volgens de richtlijnen van de plaatselijke brandweer.*

2.2. In het besluit dd. 29 augustus 2002 van de bestendige deputatie van de Provincieraad van Antwerpen, houdende het verlenen van de vergunning aan het GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN voor het exploiteren van het dokkencomplex van de Antwerpse rechter Schelde-oever, worden, naast de algemene milieuvoorwaarden, tevens volgende bijzondere voorwaarden opgelegd

- De voorwaarden vervat in de gemeentelijke havenpolitieverordening, goedgekeurd bij gemeenteraadsbeslissing van 21 februari 2000
- De exploitant neemt alle nodige voorzorgen om in geval van calamiteiten in de dokken snel en efficiënt beheersmaatregelen te treffen. De exploitant dient daartoe op regelmatige basis de kwaliteit van het dokwater te onderzoeken en dient te beschikken over een rioleringsplan met aanduiding van alle bestaande lozingspunten. Dit rioleringsplan en de analyses dienen ter beschikking te liggen van de toezichthoudende overheid.

2.3. In de besluiten dd. 19 december 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, houdende vergunning aan de n.v. Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen voor het exploiteren van de oude achterhaven en Boudewijnkanaal van Visartsluis tot Herdersbrug Dudzele resp. voor het exploiteren van de voorhaven en oostelijke achterhaven resp. voor het exploiteren van het Boudewijnkanaal vanaf Herdersbrug Dudzele

tot Boudewijnsdijk, Brugge, Klein Handelsdijk, Goorthandelsdijk en Nijverheidsdijk, worden naast de algemene milieuvoorwaarden en de sectorale milieuvoorwaarden voor doorvoeropslagplaatsen in zeehavengebieden, tevens volgende bijzondere voorwaarden opgelegd

- *De voorgestelde maatregelen inzake hinder en risico zoals opgenomen in:*
 - *Het Politie- en Scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, kusthavens en stranden*
 - *Verordening haven van Zeebrugge, het Zeekanaal en de dokken van Brugge*
 - *Bijzondere verordening betreffende het vervoer en de behandeling van springstoffen, munitie, gevaarlijke goederen en het uitvoeren van bijzondere handelingen welke een gevaar voor brand, ontploffing of milieuhinder inhouden, in de haven van Zeebrugge, het zeekanaal*
- *Het afvalbeheersplan, dat ten gevolge van een Europese richtlijn van kracht wordt op 28/12/2002 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen met als doel het beperken van de lozing van afvalwaters en het dumpen van afval in zee, dient vanaf deze datum ten allen tijde ter inzage gehouden te worden voor de toezichthoudende ambtenaren. De opmaak en de werkwijze van het afvalbeheersplan dient te worden meegedeeld binnen een termijn van 15 maanden aan de bestendige deputatie, stad Brugge, Oost- en de Afdeling Milieuvergunningen.*

2.4. In het besluit dd. 3 april 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, houdende het verlenen van de vergunning aan het GAB HAVENBEDRIJF GENT voor het exploiteren van een nieuwe inrichting, zijnde de Gentse havendokken begrensd door de dokken en de toegang tot het kanaal Gent-Terneuzen (Grootdijk, Zuid-, Midden- en Noorddijk, Alphonse Sifferdijk, Mercatordijk, Rodenhuisdijk en Kluizendijk), gelegen op de percelen aan de Dokken Haven van Gent te 9000 Gent, worden, naast de algemene milieuvoorwaarden en de sectorale milieuvoorwaarden voor doorvoeropslagplaatsen in zeehavengebieden, tevens volgende bijzondere voorwaarden opgelegd:

- *Tenzij anders bepaald in voormelde bepalingen zijn de voorwaarden vervat in de algemene politieverordening van de Haven van Gent en het aanvullend reglement inzake het wegverkeer binnen de haven, goedgekeurd bij gemeenteraadsbeslissing van 18 oktober 1999, van toepassing.*
- *De exploitant neemt alle nodige voorzorgen om in geval van calamiteiten in de dokken snel en efficiënt beheersmaatregelen te treffen; de exploitant dient daartoe op regelmatige basis de kwaliteit van het dokwater te onderzoeken en dient te beschikken over een rioleringsplan met aanduiding van alle bestaande lozingspunten; dit rioleringsplan en de analyses dienen ter beschikking te liggen van de toezichthoudende overheid.*

- *M.b.t. de brandveiligheid. Het bepalen en het aanbrengen van de noodzakelijke brandpreventie- en brandbestrijdingsmiddelen gebeurt in overleg met en volgens de richtlijnen van de plaatselijke brandweer. In het bijzonder moeten de voorwaarden opgenomen in het brandweeradvies van 11 december 2002, met referentie 5612/2002/CVDV/ES, nageleefd worden.*

2.5. In het besluit dd. 31 oktober 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende vergunning aan A.G. HAVEN OOSTENDE voor het exploiteren van een inrichting gelegen te Oostende worden, naast de algemene milieuvoorwaarden en de sectorale milieuvoorwaarden voor doorvoeropslagplaatsen in zeehavengebieden, tevens volgende bijzondere voorwaarden opgelegd:

- *De voorgestelde maatregelen inzake hinder en risico zoals opgenomen in de politieverordening van de Handelshaven Oostende (dd. 9 januari 2002)*
- *De voorgestelde maatregelen inzake hinder en risico zoals opgenomen in de politieverordening betreffende vervoer en verhandeling van springstoffen en munitie in de haven (dd. 28 december 1973)*
- *Binnen een termijn van één jaar dient een afvalbeheersplan te worden opgemaakt; het plan dient binnen een termijn van 15 maanden te worden opgestuurd naar de Bestendige Deputatie, de Ovam en de Afdeling Milieuvergunningen van Aminal*

3. In de recent verleende milieuvergunning voor de (nieuwe) exploitatie van het Deurganckdok, worden, naast de algemene milieuvoorwaarden en de sectorale milieuvoorwaarden voor groeven alsook voor doorvoeropslagplaatsen in zeehavengebieden, tevens volgende bijzondere voorwaarden opgelegd:

- *De exploitant dient voldoende maatregelen te treffen inzake ontvangstvoorzieningen voor scheepsafvalstoffen, zoals afvalolie, lenswater, sanitair afvalwater, ballastwater, huishoudelijk afval en klein gevaarlijk afval. Binnen de 6 maanden na indiening van het dok dient de inventaris van de genomen maatregelen te worden overgemaakt aan de VMM en Aminal, afdeling Milieu-Inspectie.*
- *De gegevens en de aanbevelingen uit het aanvraagdossier, en in het bijzonder uit het MER, met conformiteitscode 'MER/CAI/01/393' en conform verklaard op 5 oktober 2001, worden strikt opgevolgd.*
- *De exploitant dient de milderende maatregelen zoals bepaald in punt 16.4 van deel 16 'Het meest milieuvriendelijk alternatief' van het MER, onmiddellijk uit te voeren.*
- *In afwijking van artikel 5.18.2.1. § 4 van Vlarem II wordt de exploitant vrijgesteld van de verplichting om de onaangetaste beschermingsstrook rond de groeve te voorzien.*

- *De exploitant dient de voorgestelde maatregelen (o.m. bentonietwand, opvolging van het grondwaterpeil en infiltratie) om zettingen in de omgeving ten gevolge van het droogtrekken van het veenpakket te vermijden, op te nemen in het werkplan, zoals bedoeld in artikel 5.18.1.2. van Vlarem II.*
- *M.b.t. de exploitatie van de haven*
 - a) *De exploitant dient overeenkomstig artikel 5.48.0.2 van Vlarem II de nodige maatregelen te nemen om te voldoen aan de algemene veiligheidseisen die zullen worden gesteld door de havenkapiteinsdienst ; dit ter aanvulling van de gemeentelijke havenpolitieverordening van 21 februari 2000.*
 - b) *De bestaande afvoerkanalen voor afvalstoffen afkomstig van de schepen worden regelmatig gecontroleerd op hun goede werking. Dit wordt op regelmatige basis gerapporteerd aan Aminal, afdeling Milieu-inspectie en OVAM*
 - c) *De afvoer van het sanitair afvalwater dient te gebeuren volgens de Europese richtlijnen (Marpol).*
- *M.b.t. de bescherming van de bodem en het grondwater*
 - a) *De milderende maatregelen zoals omschreven onder 6.4 van deel 6 van het MER worden onmiddellijk uitgevoerd.*
 - b) *Ter aanvulling van artikel 5.18.2.1.§7 van titel II van het Vlarem wordt vooraleer de uitgravingswerken voor de bouw van de kaaimuren aangevat worden, een systeem van retourbemaling van het grondwater geïnstalleerd. Waar nodig wordt bijkomend een waterremmend scherm aangebracht om de grondwaterhuishouding van de omgeving niet te verstoren.*
- *M.b.t. het oppervlaktewater.*
De milderende maatregelen zoals omschreven onder punt 7.5 van deel 7 van het MER worden onmiddellijk uitgevoerd .
- *M.b.t. geluid*
 - a) *De milderende maatregelen onder punt 8.5.10 van deel 8 van het MER worden onmiddellijk uitgevoerd.*
 - b) *Ter beperking van geluidsoverlast door verkeer dient langs de 'Putten' een scherm of dijk met een hoogte van 4 m geplaatst te worden, direct langs de weg, om ernstige verstoring in het natuurgebied de 'Putten' te voorkomen.*
- *M.b.t. lucht, licht en veiligheid*
 - a) *De milderende maatregelen, inzake lucht, licht en veiligheid, opgenomen in deel 9 van het MER worden nageleefd.*
 - b) *Overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 4.6. van Vlarem II dient de exploitant binnen een periode van 6 maanden na het verlenen van de milieuvergunning, een verslag op te maken, dat ter goedkeuring voorgelegd wordt aan de toezichthoudende overheid, houdende voorstellen ter voorkoming en/of beperking van lichthinder voor de omgeving ten gevolge van de totaliteit van de havenactiviteiten verbonden aan het Deurganckdok. De daaruit voortvloeiende maatregelen moeten bij overname van de milieuvergunning door de toekomstige exploitanten van de haventerminals nageleefd worden.*

- c) *Overeenkomstig artikel 5.18.1.2. stelt de aanvrager binnen een termijn van 3 maanden na het verlenen van de vergunning een werkplan en voortgangrapport op dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan Aminal, afdeling Milieu-inspectie en aan de afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie en waarin de vereiste veiligheidsvoorzieningen in verband met de uitgravingswerken opgenomen worden.*
- *M.b.t. verkeer en mobiliteit*
De exploitant neemt de nodige initiatieven voor de ontsluiting van het Deurganckdok en de eraan verbonden havenactiviteiten in overleg met de bevoegde instanties ter uitvoering van het globale verkeers- en mobiliteitsplan.
 - *M.b.t. de leefbaarheidsbuffer*
Om lawaaihinder en visuele hinder voor de bewoners van Doel te beperken, wordt een 'leefbaarheidsbuffer' gebouwd zoals voorgeschreven in art. 18 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het Gewestplan 'Sint-Niklaas – Lokeren': de buffer bestaat uit een dijk conform de bepalingen van het van kracht zijnde gewestplan.
 - *M.b.t. verstoring van het landschap*
De milderende maatregelen opgenomen in hoofdstuk 12 van het MER dienen nageleefd te worden
 - *M.b.t. de brandveiligheid*
Het bepalen en het aanbrengen van de noodzakelijke brandpreventie- en brandbestrijdingsmiddelen gebeurt in overleg met en volgens de richtlijnen van de plaatselijke brandweer.
 - *De waterhuishouding in de polder mag door de werkzaamheden op geen enkel ogenblik worden verstoord*

3. De Vlaamse minister van Leefmilieu vroeg zich begin 2003 af of de huidige interpretatie die aan het begrip (zeehandels)haven in de Vlaremerubrieken 48.2 en 48.3 is gegeven niet te beperkt is en oordeelde dat een ruimere interpretatie onder de vorm van *ligplaatsen en voorkades (met doorvoeropslagplaatsen die niet begrepen zijn in rubriek 48.1.) of havengebieden zoals afgebakend volgens het Havendecreet* diende te worden onderzocht.

De Vlaamse minister van Leefmilieu merkte bovendien op dat de discussie over de omschrijving van het toepassingsgebied in elk geval moet gekoppeld worden aan het *beoordelingskader*: welke aspecten van het havengebeuren vormen een onderdeel van de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag en welke voorwaarden kunnen opgelegd worden?

Het proces van vergunningverlening voor havens mag, aldus de Vlaamse minister van Leefmilieu, niet louter een administratief proces zijn, maar moet een meerwaarde vormen voor mens en milieu. Dit laatste kan volgens de Vlaamse minister van Leefmilieu enkel via *oordeelkundig uitgewerkte voorwaarden*.

4.. De BOND BETER LEEFMILIEU, die bezwaar indiende tijdens het openbaar onderzoek van de milieuvergunningsaanvragen voor de zeehavens van Antwerpen, Gent en Oostende *resp.* beroep indiende tegen de aan A.G. HAVEN OOSTENDE verleende milieuvergunning, formuleerde volgende punten van kritiek:

- De BBL meent dat bij de milieuvergunningsaanvraag, vanuit het concept van de ‘milieutechnische eenheid’ rekening moet worden gehouden met de aangrenzende kaaimuren en de achterlandverbindingen.
- De BBL meent dat bij de milieuvergunningsaanvraag, vanuit het concept van de ‘milieutechnische eenheid’ rekening moet worden gehouden met de problematiek van de onderwaterbodem in de dokken. In de milieuvergunningsaanvraag zou moeten worden vastgelegd via welke methode gebaggerd zal worden en wat de uiteindelijke bestemming zal zijn van de baggerspecie.

Deze punten van kritiek zijn eveneens terug te vinden in het beroep dat door de v.z.w. GROEN werd aangetekend tegen de aan de n.v. MAATSCHAPPIJ VAN DE BRUGSE ZEEVAARTINRICHTINGEN verleende milieuvergunning.

5. De Vlaamse minister van Leefmilieu maakte gebruik van het beroep dat werd aangetekend tegen de milieuvergunning voor de haven van Oostende en Zeebrugge, om een aantal nieuwe ideeën in de richting van een ruimere interpretatie van het begrip (zeehandels)haven door te drukken.

In het ministerieel besluit dd. 22 juni 2003 (voor de zeehandelshaven van Oostende) *resp.* het ministerieel besluit dd. 18 juli 2003 (voor de zeehandelshaven van Zeebrugge) vallen volgende overwegingen te lezen:

- dat de milieuvergunningsaanvraag betrekking heeft op de ligplaatsen; dat de rubriek 48 van Vlarem I geen duidelijke omschrijving bevat van het begrip ‘zeehandelshavens’ noch van het begrip ‘Havens en haveninstallaties’; dat de aanvraag werd beperkt tot de ‘ligplaatsen’ nadat dit op een ambtelijk overleg was afgesproken; dat deze beperkte omschrijving de relevantie van de milieuvergunningsplicht drastisch beperkt, en het bepalen van de toepasselijke milieuvoorwaarden zeer moeilijk maakt; dat dan ook de vraag moet gesteld worden of onder het begrip ‘haven’ niet het begrip moet verstaan worden zoals bedoeld in het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, waarbij uiteraard de milieuvergunningsplichtige bedrijven in de haven niet inbegrepen worden; dat een definiëring van het begrip in de indelingslijst zich dan ook opdringt;

dat samen met de begripsomschrijving de uitwerking van gepaste sectorale voorwaarden wenselijk is, teneinde de vergunning te kunnen koppelen aan op maat geschreven voorwaarden;

dat met andere woorden een aanpassing van Vlarem I en II noodzakelijk zijn om de in 1999 ingevoerde vergunningsplicht, op basis van de Mer-plicht, op een verantwoorde wijze in te vullen; dat het dan ook momenteel niet gepast is om een milieuvergunning voor 20 jaar te verlenen;

dat bovendien momenteel, in uitvoering van het regeerakkoord van 1999, strategische plannen voor de havens worden uitgewerkt, die kunnen leiden tot beleidsmaatregelen die als basis kunnen dienen voor specifieke vergunningsvoorwaarden; dat een plan-Mer voor het ganse havengebied in opmaak is;

dat de vergunning dan ook in termijn dient te worden beperkt, voor een termijn die moet voldoende zijn zodat op het ogenblik van de hervergunningsaanvraag een duidelijk wettelijk karakter is goedgekeurd en de strategische planning en plan-Mer is afgerond;

- dat in het bestreden besluit een afvalbeheersplan werd opgelegd, op te maken binnen het jaar; dat ondertussen in uitvoering van de EU-richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangst-voorzieningen voor scheepsafval en ladingsresiduen een Vlarea-wijziging werd goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 2003; dat Vlarea aan elke beheerder van een haven een passend plan voor ontvangst en verwerking van scheepsafval oplegt; dat deze Vlarea-wijziging de opgelegde bijzondere voorwaarde in principe overbodig maakt; dat de voorwaarde niettemin kan behouden worden;
- dat in deze milieuvergunning uiteraard enkel voorwaarden kunnen opgelegd worden waarvoor de aanvrager van de vergunning verantwoordelijk kan zijn voor de naleving ervan;

dat het havenbestuur ondermeer mede moet instaan voor het realiseren van de ecologische infrastructuur, zoals voorzien is in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen; dat als streefdoel voor de oppervlakte van de ecologische infrastructuur die niet voor zeehavenactiviteiten van nut is, 5 % van de oppervlakte van het zeehavengebied is gesteld (voor alle havens samen); dat de lokalisatie van de ecologische infrastructuur zo moet gebeuren dat de havenactiviteiten niet worden gehinderd;

dat de inhoudelijke omschrijving van het begrip 'ecologische infrastructuur' en een voorstel tot operationalisering ervan, werden beschreven in de dienstorder LIN 2002/11; dat grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling geen deel uitmaken van de bedoelde ecologische infrastructuur, evenmin als structurele natuurelementen van de speciale beschermingszones noch het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk; dat een onderscheid wordt gemaakt tussen ecologische infrastructuur met een

relatief permanent karakter en ecologische infrastructuur met een tijdelijk karakter; dat ecologische infrastructuur met een relatief permanent karakter op basis van het strategisch planningsproces in gewestelijke RUP's zal worden opgenomen; dat het beleid inzake de ecologische infrastructuur met een tijdelijk karakter kan worden geregeld in overeenkomsten en concessies; dat het realiseren van de doelstelling om 5 % ecologische infrastructuur te voorzien, mede dient bekeken in het strategisch planningsproces, waaruit zal volgen hoe die kan geoperationaliseerd worden; dat het Havenbestuur hierbij onder meer kan bijdragen via de concessie-overeenkomsten in het bijzonder voor de ecologische infrastructuur met een tijdelijk karakter;

dat ook wordt ingeschreven als bijzondere voorwaarde dat het havenbestuur na het beëindigen van het lopend strategisch planningsproces, een planning voorlegt hoe de realisatie van de gewenste ecologische infrastructuur kan gerealiseerd worden, voor de gebieden waarvoor het havenbestuur de instrumenten heeft om dit te realiseren;

- dat het havenbestuur ook verantwoordelijkheid draagt voor de uitbouw van de bedrijventerreinen in het havengebied; dat de nodige aandacht dient te worden besteed aan een planmatige uitbouw van de bedrijventerreinen, met compact en duurzaam ruimtegebruik, en zodanig dat de milieuhygiënische impact naar de nabij gelegen bebouwing geminimaliseerd wordt; dat dit kan gebeuren in het kader van het strategisch planningsproces en de plan-Mer;
- dat het beheer van de lozingspunten van rioleringen en overstorten in het havengebied ook tot de bevoegdheid van het havenbestuur behoort, in het bijzonder van de havenkapiteinsdienst; dat trouwens het havenreglement bepaalt dat er onder geen beding kan geloozd worden in de dokken of vaarwegen van de haven, en dat de havenkapiteinsdienst hierop toeziet; dat analyses van het dokwater hiertoe een belangrijk hulpmiddel zijn; dat het havenbestuur ook over een geactualiseerd rioleringsplan moet beschikken om toe te zien op het hogervermelde lozingsverbod bepaald in het havenreglement;
- dat bovendien de nodige organisatie moet uitgebouwd zijn om bij calamiteiten, vb. olievervuiling in de haven, op te treden; dat dit in de milieunota werd beschreven; dat onder andere een milieuteam werd opgericht, en een noodplan is uitgewerkt;
- dat de indelingslijst voorziet dat voor rubriek 48.2 de opmaak van een decretale milieu-audit kan opgelegd worden; dat hiertoe in dit geval geen directe noodzaak wordt gezien;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep deels gegrond te verklaren en de bestreden beslissing te wijzigen'

Op basis van bovenstaande overwegingen, gaat de Vlaamse minister van Leefmilieu in zijn besluiten van 22 juni 2003 resp. 18 juli 2003 over tot het beperken van de vergunningstermijn

van twintig jaar tot een vergunningstermijn van vijf jaar, alsook tot het opleggen van volgende bijkomende bijzondere milieuvorwaarden:

- Ecologische infrastructuur: de exploitant bezorgt, na het beëindigen van het lopend plan-MER- en strategisch planningsproces, een concrete planning hoe de realisatie van de gewenste 5 % aan ecologische infrastructuur kan gerealiseerd worden, voor de gebieden waarvoor het havenbestuur de instrumenten heeft om dit te realiseren. Deze planning wordt bezorgd aan de bestendige deputatie en de afdelingen Milieuvergunningen en Natuur van Aminal
- Milieuzoneringsstudie: het nodige onderzoek wordt geleverd naar interne milieuzonering. Het havenbestuur ziet erop toe bij het verlenen van concessies, ... dat de activiteiten in de verschillende zones van de haven zodanig worden gedifferentieerd dat de milieuhygiënische impact naar de nabij gelegen bebouwing geminimaliseerd wordt. Door een juiste schikking van bedrijven/activiteiten op het terrein wordt gepoogd de hinder en de risico's naar de omliggende woonkernen en andere kwetsbare gebieden, zoals natuur(ontwikkelings)gebieden, te minimaliseren. Bovendien wordt maximaal een zuinig en compact ruimtegebruik nagestreefd.
- De exploitant neemt alle nodige voorzorgen om in geval van calamiteiten in de dokken snel en efficiënt beheersmaatregelen te treffen.
- De exploitant dient op regelmatige basis de kwaliteit van het dokwater te laten onderzoeken en dient te beschikken over een rioleringsplan met aanduiding van alle bestaande lozingspunten en overstorten. Dit rioleringsplan en de analyses dienen ter beschikking te liggen van de toezichthoudende overheid en dienen te worden overgemaakt aan de Vlaamse Milieumaatschappij (rioleringsplan over te maken tegen 31 december 2003).
- Onverminderd de algemene milieuvorwaarden van titel II van het Vlarem worden de nodige maatregelen getroffen, die binnen de bevoegdheden van het Havenbedrijf vallen, om de hinder bij laden en lossen van schepen te voorkomen en, indien dit met toepassing van beste beschikbare middelen niet mogelijk is, tot een aanvaardbaar niveau te beperken.'

3.3.2. Theoretische evaluatie

3.3.2.1. Inleiding

1. Nu het begrip '(zeehandels)haven' noch in het Milieuvergunningsdecreet noch in zijn uitvoeringsbesluiten wordt gedefinieerd, is het correct te stellen dat men zich voor de

omschrijving van dit begrip in de eerste plaats dient te richten naar het gewone spraakgebruik.^{500, 501}

In VAN DALE, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, is 'haven' inderdaad gedefinieerd als 'een tot ligplaats voor schepen geschikt, natuurlijk of gegraven waterbekken aan de zee of aan de oever van een rivier of meer, dat beschutting biedt tegen wind en golven'.

Dat voor een nader begrip van de notie 'ligplaats' niet naar VAN DALE wordt verwezen (waar 'ligplaats' eerder nietszeggend wordt gedefinieerd als 'gelegenheid om te liggen, met name voor schepen'), maar wel naar uitvoeringsbesluit van het Havendecreet, dat voor een nadere uitlegging van het begrip 'ligplaats' duidelijk meer houvast biedt, verdient eveneens bijval.⁵⁰²

2. De vraag rijst evenwel of de rechtsfiguur van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens op basis van de genoemde definitie van het begrip (zeehandels)haven in de theorie en in de praktijk niet nodeloos/zinloos gelimiteerd wordt, mogelijk een reden waarom de desbetreffende milieuvergunning op vandaag (voorlopig) weinig toegevoegde waarde lijkt te bieden (zie ook *infra*).

Hierna zal dan ook worden nagegaan of, mits een andere interpretatie en/of mits een wetgevende tussenkomst ter verruiming van de definitie van '(zeehandels)haven' en/of mits

⁵⁰⁰ F. OST en M. VAN DE KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit. Les directives d'interprétation en droit*, Brussel, Bruylant, 1989, 86-94.

⁵⁰¹ Met betrekking tot de definities van het begrip haven, zie E. VAN HOOYDONK, *Beginnelsen van Havenbestuursrecht*, Brugge, Die Keure, 1996, p. 10-11, waar erop gewezen wordt dat de Belgische wetgeving geen algemeen geldende definitie van het havenbegrip kent en waar ervoor gewaarschuwd wordt om specifieke wettelijke of reglementaire definities (bijvoorbeeld de omlijning van het territoriale toepassingsgebied van de havenreglementen, de havenarbeidswetgeving, de bijzondere verkeersreglementen, etc.) buiten hun context te gebruiken.

Waar de reeds bestaande, in andere contexten tot stand gekomen, definities van havens binnen het bestek van een studie over de definitie van haven binnen de context van de '*milieuvergunningsplicht voor zeehandelshavens*' geen meerwaarde overlevert, wordt niettemin *ter illustratie* gewezen op volgende definities:

- Een *zeehaven* is naar internationaal recht een haven die gewoonlijk door zeeschepen wordt aangelopen of die tenminste voor zeeschepen toegankelijk is (zie E. VAN HOOYDONK, *o.c.*, p. 12).
- In artikel 4, (1) van het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten wordt '*zeehaven*' gedefinieerd als '*een uit land en water bestaand gebied met verbeteringswerken en voorzieningen die voornamelijk dienen voor de ontvangst van schepen, het laden en lossen daarvan, de opslag van goederen, het in ontvangst nemen en leveren van deze goederen via de binnenvaart en het in- en ontschepen van passagiers*'.
- In artikel 5.5.5.1., 8°, VLAREA wordt '*haven*' gedefinieerd als: '*plaats of geografisch gebied met verbeteringswerken en voorzieningen die voornamelijk dienen voor de ontvangst van schepen met inbegrip van vissersvaartuigen en pleziervaartuigen*'.

⁵⁰² Op basis van de huidige interpretatie van het begrip haven, werd het voorwerp van de voor Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Oostende ingediende milieuvergunningsaanvragen alsdusdanig ook afgebakend.

een verruiming van het concept van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens via de notie ‘milieutechnische eenheid’, geen hoogwaardiger invulling van deze milieuvergunningsplicht kan/moet worden bereikt (zie 4° tot 6°).

Voorafgaandelijk zal worden ingegaan op twee aspecten die de genoemde vraagstelling (kunnen) beïnvloeden, met name het openbaar domein-statuuut van de havens *enerzijds* (zie 3.4.2.2.) en de ruimtelijke ordening in relatie tot de havens *anderzijds* (zie 3.4.2.3.).

3.3.2.2. Impact van het openbaar domein-statuuut van de haven op de milieuvergunningsplicht voor havens

1. Krachtens artikel 538 B.W. behoren havens tot het openbaar domein. Het begrip haven in de zin van artikel 538 B.W. moet worden verstaan in zijn gewone betekenis.⁵⁰³

Alle goederen die tot de haven behoren, zijn *ipso facto*, krachtens de wet zelf, openbaar domein-goederen.⁵⁰⁴ Zo behoren volgens de heersende opvatting onder meer tot het openbaar domein: de toegangs- en vaargeulen, de havenmuren, -dammen en -dijken, de scheepvaartsluizen, de spuikommen en -sluizen, de dokken, de bodem van de havenwateren, de kaaïen en steigers, de pomp- en baggervaarstuigen en de hijskranen.⁵⁰⁵

Het water in de havenbekkens is een *res communis* en is dus geen eigendom van het havenbestuur.⁵⁰⁶

Nu zowel de havenwateren als de bodem van de havenwateren openbaar domein zijn, en door eenieder (kunnen) worden gebruikt, rijst de vraag of deze havenwateren (en bij uitbreiding eventueel ook de bodem van deze havenwateren) als ‘*hinderlijke inrichting*’ kunnen worden ingedeeld en het voorwerp kunnen uitmaken van een milieuvergunning.

2. Hierboven werd er reeds op gewezen dat het statuut van openbaar water of openbaar terrein in Nederland verhindert dat een milieubelastende activiteit milieuvergunningsplichtig wordt.

Zonder te stellen dat een dergelijke wetgeving/rechtspraak in Vlaanderen navolging verdient, moet niettemin worden onderkend dat de onderliggende gedachte ervan valabel is. Er is geen inrichting en dus ook geen milieuvergunningsplicht wanneer er geen (exclusieve) aanspraak bestaat op het betreffende terrein/water.

⁵⁰³ E. VAN HOOYDONK, *o.c.*, p. 251.

⁵⁰⁴ E. VAN HOOYDONK, *o.c.*, p. 256.

⁵⁰⁵ E. VAN HOOYDONK, *o.c.*, p. 256-260.

⁵⁰⁶ E. VAN HOOYDONK, *o.c.*, p. 260.

Zoals hierna bij de evaluatie vanuit de praktijk nader wordt uiteengezet, blijkt dit een belangrijke schakel te zijn in het kader van voorliggend onderzoek. Het is immers wel degelijk problematisch aan de milieuvergunningsplicht voor zeehavens (lees: op openbaar domein), dat deze havens, niettegenstaande zij dit openbaar domein wel beheren en er dus zeker wel een aanspraak op hebben,⁵⁰⁷ finaal niet de (enige of voornaamste) actoren zijn die op dit domein de handelingen stellen waarvan kan worden gesteld dat deze via een milieuvergunningsplicht *annex* milieuvergunningsvoorwaarden aan banden moeten worden gelegd.

3.3.2.3 Impact van de ruimtelijke en strategische planning op de milieuvergunningsplicht voor havens

1. Uit de recente ministeriële besluiten dd. 22 juni 2003 *resp.* 18 juli 2003 met betrekking tot de haven van Oostende *resp.* Zeebrugge moet worden afgeleid dat de inhoud van wat terzake de zeehavens in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is bepaald, een rol heeft gespeeld bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag van deze havens.

2. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen valt met betrekking tot de zeehavens het volgende te lezen:⁵⁰⁸

'4.1.1. Zeehavens

De havens Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende worden als zeehavens geselecteerd.

De afbakening houdt rekening met de ruimtelijke voorzieningen voor de uitbouw van de zeehavens tot 2007. Deze voorzieningen zijn mede afhankelijk van belangrijke elementen als:

- *de verwachtingen inzake trafiekontwikkeling en de verdere groei van de industriële activiteiten in de zeehavens*
- *de toegankelijkheid van de havens*
- *de investeringspolitiek van de Vlaamse overheid (zowel de keuze van projecten als de financiering van investeringen in de zeehavens). Deze investeringspolitiek moet voor de vier zeehavens complementair worden bekeken.*

⁵⁰⁷ Artikel 9, § 1, Havendecreet.

⁵⁰⁸ De op milieu betrekking hebbende delen zijn in het vet aangeduid.

De wijze waarop deze elementen in de toekomst zullen evolueren kan niet eenduidig bepaald worden. De weerslag ervan op de uiteindelijke uitbouw van de zeehavens is echter verstrekkend.

In de Vlaamse zeehavens komen industriële-, distributie-, opslag- en overslag en logistieke activiteiten ruimtelijk en functioneel sterk verweven met elkaar voor. Gelet op de bestaande tendensen tot een verdere integratie en verweving van de vernoemde types van activiteiten wordt een ruimtelijke differentiëring per typeactiviteit in de zeehavens niet wenselijk geacht.

Essentieel voor een ruimtelijke definiëring van havenactiviteiten is het havengebonden karakter van de industriële-, distributie-, opslag- en overslag en logistieke activiteiten. De haveninvesteringen worden dan ook gekoppeld aan de zeehavengebieden.

*Om het zeehavengebied exclusief voor deze zeehavenactiviteiten (met name zeehavengebonden industriële-, distributie- (physical distribution), opslag-, overslag- en logistieke activiteiten) te bestemmen is een afbakening als dusdanig noodzakelijk. **Het begrip ‘zeehavengebied’ heeft aldus ook een ruimtelijke betekenis en wordt ruimtelijk afgebakend.***

*Om de ontwikkelingsmogelijkheden van de zeehavens te garanderen, de zeehaven als motor voor de ontwikkeling in te zetten, de nodige differentiatie en complementariteit tussen de zeehavens te garanderen en de nodige strategische reserves aan zeehaventerreinen te houden **wordt op Vlaams niveau voor iedere zeehaven en haar omgeving een ruimtelijke visie ontwikkeld op basis waarvan een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden opgemaakt samen met de betrokken overheidssectoren.** Uitdrukkelijk moet daarbij aandacht besteed worden aan de toegankelijkheid zowel langs de waterzijde als langs de landzijde en moet de bereikbaarheid van de zeehavens benaderd worden vanuit de context van een globaal mobiliteitsbeleid voor gans Vlaanderen en voor alle vervoersmodi.*

Om de zeehavengebieden af te bakenen, worden ondermeer de volgende criteria gehanteerd:

- *de bestaande zeehavenactiviteiten*
- *de gewenste activiteiten: uitsluitend zeehavenactiviteiten*
- *de juridische toestand: er moet nagegaan worden welke oppervlakte aan industriegebied in de bestaande plannen van aanleg wordt afgebakend als zeehavengebied of als (specifiek) regionaal bedrijventerrein*
- *de ontwikkelingsperspectieven met betrekking tot de stedelijke gebieden, de structuurbepalende onderdelen van het buitengebied, de economische*

knooppunten en de lijninfrastructuur (wegen, water- en spoorwegen, pijpleidingen, ...)

Na onderzoek kan een gedeelte van de in de plannen van aanleg voorziene oppervlakte aan industriegebied en gebied voor KMO- en ambachtelijke bedrijven als (specifiek) regionaal bedrijventerrein worden afgebakend in de plaats van afbakening als zeehavengebied. De afbakening als (specifieke) regionale bedrijventerreinen kan slechts op basis van een visie voor het zeehavengebied en omgeving. Vanuit deze benadering wordt thans voor de afbakening van de vier zeehavengebieden in ruimtelijke uitvoeringsplannen reeds het volgende vooropgesteld.

- 1) Voor de zeehaven van Antwerpen stemt de oppervlakte van het zeehavengebied nagenoeg overeen met de oppervlakte van de haven van Antwerpen zoals aangegeven in het K.B. van 02/02/1993 houdende de vaststelling van de lijst van de havens en hun aanhorigheden overgedragen van de Belgische Staat aan het Vlaamse Gewest (ca. 15.000 ha). Uitgesloten wordt ca. 70-100 ha in het zuiden van de oude zeehaven. Voor Antwerpen Linkeroever moet worden nagegaan of de totaliteit als zeehavengebied wordt aangeduid dan wel dat een gedeelte als regionaal bedrijventerrein wordt weergegeven. Een gefaseerde ontwikkeling van het havenuitbreidingsgebied is aangewezen. Het internationaal multimodaal logistiek park te Beveren-Verrebroek zal tot het afgebakend zeehavengebied van Antwerpen behoren.*
- 2) Voor de zeehaven van Zeebrugge stemt het zeehavengebied overeen met de oppervlakte voorzien in de vigerende gewestplannen (1.750 ha) en het K.B. van 02/02/1993 houdende de vaststelling van de lijst van de havens en hun aanhorigheden overgedragen aan het Vlaamse Gewest.*
- 3) Voor de zeehaven van Gent wordt van de oppervlakte aan industriegebied voorzien in het gewestplan (ca. 4.000 ha) een gedeelte als zeehavengebied afgebakend en een gedeelte als regionaal bedrijventerrein afgebakend (maximaal 650 ha).*
- 4) In Oostende wordt de poort op Vlaams niveau gevormd door de zeehaven in samenhang met de regionale luchthaven. Voor de zeehaven van Oostende is van de oppervlakte voorzien in het gewestplan (industrie en KMO's en ambachtelijke bedrijvigheid) op dit moment slechts 200 ha van de 600 ha (voor het grootste deel achter de sluis) bezet. In functie van de verdere optie voor de uitbouw en de reconversie van Oostende zal in de afbakening moeten worden aangegeven welke delen voor zeehavenactiviteiten en welke delen als toekomstige (watergebonden en luchthavengebonden) regionale bedrijventerreinen in aanmerking kunnen komen.*

In het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het zeehavengebied en de omgeving wordt de afbakening, de ruimtelijke inrichting en de reservering van gebieden vastgelegd. De bestemmingen aangegeven op de vigerende gewestplannen worden in het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de zeehavens zodanig gedifferentieerd dat:

- *de milieuhygiënische impact naar de nabij gelegen bebouwing door een interne zonering geminimaliseerd wordt*
- *bufferzones worden aangeduid waarin mogelijkheden worden aangegeven en gerealiseerd*
- *de ontsluitingsinfrastructuur – noodzakelijk voor het economisch functioneren – wordt aangegeven*
- *de structurele natuurelementen (o.a. Ramsargebieden, Schelde-oeveren) maximaal gevrijwaard blijven*
- *de ecologische infrastructuur blijft functioneren*

De oppervlakte voor de ecologische infrastructuur die niet voor zeehavenactiviteiten van nut is, bedraagt maximaal 5 % van de oppervlakte van het zeehavengebied. Door de 5 %-doelstelling echter niet per zeehavengebied voorop te stellen maar voor alle zeehavengebieden samen, moet het beleid beter in staat zijn om tegemoet te komen aan de specifieke karakteristieken van elk zeehavengebied. De localisatie van de ecologische infrastructuur moet zo gebeuren dat de havenactiviteiten niet worden gehinderd.'

(...)

4.2.1. Garanderen van de ontwikkelingsmogelijkheden van de zeehavens

De havenprojecten die door de Vlaamse Regering definitief beslist zijn en die zijn opgenomen in het algemeen budgettair beleid van de Vlaamse overheid worden als vaststaand beschouwd.

Daarnaast zijn projecten met belangrijke ruimtelijke consequenties nog in onderzoek, waarvan de noodwendigheid en de rendabiliteit samen met het impact op ruimte en milieu moeten worden onderzocht. Dit zijn ondermeer de volgende projecten: een tweede maritieme toegang voor Antwerpen Linkeroever, capaciteitsuitbreidingen voor containeroverslag in de voorhaven van Zeebrugge en de containerkadewest in de zeehaven Antwerpen.

Gelijktijdig met deze havenprojecten en in het bijzonder diegene die een capaciteitsuitbreiding veroorzaken – met inbegrip van de vergroting van de diepgang – is het noodzakelijk dat:

- *de verkeersafwikkeling op de achterlandverbindingen wordt geoptimaliseerd*
- *een milieu-ecologisch en ruimtelijk verantwoorde oplossing wordt geboden voor de (op termijn nog toenemende) problematiek van het baggerslib*
- *rekening wordt gehouden met de localisatie- en inplantingsvoorwaarden gesteld in het ruimtelijke uitvoeringsplan voor de zeehavens. Het antwoord op deze*

ruimtelijke voorwaarden maakt een integraal onderdeel uit van de besprekingen voor ieder project in de Vlaamse Havencommissie

Ten aanzien van de baggerslibproblematiek zullen positieve maatregelen de ruimtelijke opties inzake de baggerslibproblematiek mogelijk maken. Daarbij zal vanuit de volgende principes worden vertrokken:

- *het drastisch en prioritair verminderen van de waterverontreiniging en erosie waardoor, conform het niet-afwentelingsprincipe, een ecologisch beheer van de rivier met natuurlijke slibafzetting mogelijk wordt;*
- *het niet afwentelen van de huidige slibproblematiek buiten het betrokken ruimtelijk systeem (zoals buiten het zeehavengebied in Ettenhove Polder, Noordlandpolder, ...)*
- *het vooraf beoordelen van de ruimtelijke draagkracht binnen het betrokken ruimtelijk systeem voor die gebieden die in aanmerking komen in het kader van de slibproblematiek; hierbij wordt aldus rekening gehouden met de ruimtelijke verenigbaarheid met de aangrenzende functies en activiteiten (goed nabuurschap)*
- *het aanvaarden dat iedere ruimte een kwaliteit wordt toegekend en die bij de beoordeling in rekening wordt gebracht waaronder ruimtelijk-ecologische kwaliteit, potenties voor buffering*

In de meerjarenplannen voor de zeehavens (3-jarenplannen en het lange-termijn-plan) worden technisch samenhangende projecten (toegang, havenuitbreiding of renovatie en benodigde achterlandverbinding) voor alle zeehavens gezamenlijk (d.i. in havenoverschrijdend verband) op hun ruimtelijke gevolgen geëvalueerd (o.m. in multi-criteria-analyse) en worden de ruimtelijke effecten in de besluitvorming ingebracht.'

3. Verder valt in het Vlaams regeerakkoord van 9 juli 1999 te lezen:

'Binnen de twee jaar moet door de Vlaamse regering in elk havengebied in Vlaanderen een strategisch plan en een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgesteld dat uitgaat van een maximale bescherming van de omliggende woonzones, het behoud en het versterken van de ecologische infrastructuur binnen en buiten het havengebied en zuinig ruimtegebruik, waardoor de economische expansie van die havens niet langer gelijk staat met het innemen van steeds nieuwe open ruimte ten koste van landbouw, natuur of bestaande woongebieden.'

4. Zoals hierna bij de evaluatie vanuit de praktijk nader wordt uiteengezet, rijst de vraag waarom het *in casu* specifiek geëigende instrumentarium voor het milieugerelateerde ruimtelijke beleid (ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundig vergunningenbeleid)

niet toereikend zou zijn voor datgene dat men via de milieuvergunningsplicht voor havens aan regelgeving wenst te onderwerpen.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het zeehavengebied zal immers de bestemming⁵⁰⁹, inrichting⁵¹⁰ en/of beheer⁵¹¹ vastleggen voor het zeehavengebied, en dit via een grafisch plan en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer, die op grond van artikel 38, § 1, tweede lid, Decreet Ruimtelijke Ordening *verordenende kracht* hebben. Dit laatste impliceert dat de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten worden nageleefd bij het nemen van de beslissingen die ze moeten toepassen, en dit niet alleen door de bij het Decreet Ruimtelijke Ordening bedoelde overheden, maar ook door iedere andere overheid die optreedt in het kader van een of andere reglementering.⁵¹²

Het dient evenwel te worden opgemerkt dat in de memorie van toelichting bij het Decreet Ruimtelijke Ordening met betrekking tot de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer is bepaald dat één en ander in ruime zin moet worden begrepen, *met die beperking evenwel dat de uitspraken in ruimtelijke uitvoeringsplannen zich beperken tot het domein van de ruimtelijke ordening.*⁵¹³

Het mag duidelijk zijn dat deze laatste uitspraak op gespannen voet staat met het als algemeen beginsel van milieubeleid geldende integratiebeginsel, dat alsdusdanig is opgenomen in artikel 1.2.1., § 3, Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (*‘De in § 2 en § 2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd’*).

Het verdient dan ook aanbeveling na te gaan in welke mate de bepalingen uit het Decreet Ruimtelijke Ordening die betrekking hebben op de ruimtelijke uitvoeringsplannen desgevallend dienen te worden gewijzigd om hierin, conform het integratiebeginsel, milieugerelateerde stedenbouwkundige voorschriften te kunnen opnemen.

⁵⁰⁹ Luidens de memorie van toelichting bij het Decreet Ruimtelijke Ordening houdt ‘bestemming’ voorschriften in over het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied (*Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1332-1, 23*).

⁵¹⁰ ‘Inrichting’ houdt voorschriften in over de ‘ordening’ van een gebied waar bepaalde functies en activiteiten toegelaten zijn, en voorschriften over ‘morfologie en uitzicht (beeldwaarde)’ van gebieden. Het aspect ‘ordening’ betekent o.m. dat via voorschriften de ruimtelijke voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor een goede ontwikkeling van de functies en activiteiten die in een bepaald gebied toegelaten zijn (*Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1332-1, 23*).

⁵¹¹ ‘Beheer’ houdt voorschriften in die gericht zijn op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten. Het omvat ook voorschriften over de bewaring van ruimtelijk karakteristieke elementen of eigenschappen van een gebied (*Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1332-1, 23*).

⁵¹² Voor meer hierover, zie G. DEBERSAQUES, ‘Ruimtelijke uitvoeringsplannen’ in B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, Die Keure, 1999, 159-211.

⁵¹³ Zie G. DEBERSAQUES, o.c., p. 179; *Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332-1, 23*.

De overheid zelf blijkt vragende partij voor een ruimer onderzoek naar de mate waarin het instrumentarium voor het ruimtelijk beleid geschikt is om milieuvoorschriften in op te nemen. Er bestaat klaarblijkelijk onzekerheid, in de hand gewerkt door de huidige ervaring met de strategische planning, over de vraag in welke mate alle betrokken partijen deze werkwijze ondersteunen.

3.3.2.4. Uitbreiding van (de interpretatie van) het begrip ‘zeehandels haven’ tot havengebieden zoals afgebakend volgens het Havendecreet?

De vraag rijst of de in artikel 2, 4° tot 8°, Decreet 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van zeehavens⁵¹⁴ afgebakende havengebieden (*‘elke zeehaven en aanhorigheden in het Vlaamse Gewest die een ruimtelijk, economisch of functioneel geheel vormt’*) vanuit het perspectief van een milieuvergunningsplicht voor havens enige relevantie vertoont.

Het dient opgemerkt dat de genoemde ‘maximalistische’ afbakening van de havengebieden in elk geval wel relevant blijkt/is voor de ruimtelijke planning, nu het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen hier duidelijk op voortbouwt.

Het gaat evenwel te ver te stellen dat de voor een ruimtelijke planning relevante afbakening van de zeehavengebieden, meteen ook het geschikte voorwerp uitmaakt van een aan de havens opgelegde milieuvergunningsplicht. Een en ander heeft te maken met wat hierna ook met betrekking tot het zeehavengebied als één zogenaamde ‘milieutechnische eenheid’ wordt uiteengezet.

Het concept van de milieutechnische eenheid

Het begrip ‘milieutechnische eenheid’ is op vandaag in artikel 1.1.2. Vlarem II en sinds kort ook in artikel 1.1.2., § 1, 8°, Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid⁵¹⁵ gedefinieerd als *‘verschillende ingedeelde inrichtingen, met inbegrip van hun exploitatieterrein en de overige onroerende goederen waarmee zij verbonden zijn, die als een geheel moeten worden beschouwd met het oog op het beoordelen van het nadeel dat zij kunnen berokkenen aan mens of milieu. Een gegeven dat kan wijzen op de aanwezigheid van een milieutechnische eenheid is de onderlinge geografische, materiële of operationele samenhang van inrichtingen, die gepaard gaat met een relatieve afscheiding van het geheel van deze inrichtingen ten opzichte*

⁵¹⁴ B.S. 8 april 1999.

⁵¹⁵ Deze definitie werd bij Decreet van 18 december 2002 (B.S. 13 februari 2003) aan het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid toegevoegd.

van andere inrichtingen. Het feit dat verschillende inrichtingen een verschillend eigendomsstatuut hebben, belet niet dat zij een milieutechnische eenheid kunnen vormen.'

In het kader van het wetgevingsproject bronnenbeheersing⁵¹⁶ werd een nieuwe definitie van het begrip 'milieutechnische eenheid' voorgesteld, met name *'ingedeelde inrichting die door meer dan één exploitant wordt geëxploiteerd, elk voor wat een deel ervan betreft'*. Deze definitie wordt in de memorie van toelichting gerechtvaardigd door erop te wijzen dat het van belang is om de aparte delen te kunnen blijven kaderen in het geheel voor wat betreft het nadeel dat deel en geheel kunnen berokkenen aan mens en milieu.

Uitbreiding van de interpretatie van het begrip 'zeehandelshaven' op basis van het concept van de 'milieutechnische eenheid'?

1. De vraag rijst of het begrip '(zeehandels)haven' kan worden verruimd op basis van het concept van de *'milieutechnische eenheid'*: kan worden gesteld dat de diverse inrichtingen van de verschillende in de haven opererende exploitanten mede worden geëxploiteerd door de haven, *'elk voor wat een deel ervan betreft'*?

Het mag duidelijk zijn dat deze vraag éénduidig negatief dient te worden beantwoord, dit om de hiernavolgende redenen.

Dat het beheer van een haven de coördinatie en controle impliceert van de activiteiten van de verschillende in de betrokken haven opererende exploitanten⁵¹⁷, betekent daarom nog niet dat de haven de inrichtingen van deze exploitanten ook zelf mede *'exploiteert'* in de zin van *'in werking stelt of houdt, gebruikt, installeert of in stand houdt'*⁵¹⁸, noch dat de inrichtingen van deze exploitanten *voor rekening van de haven* worden geëxploiteerd⁵¹⁹.

⁵¹⁶ Het wetgevingsproject bronnenbeheersing (januari 2001 – juli 2002) is één van de wetgevingsprojecten die einde 2000-begin 2001 werden opgestart onder impuls van Minister van Leefmilieu en Landbouw Vera Dua. De opdracht betrof in essentie het uitwerken van een voorontwerp van decreet en bijhorende memorie inzake een nieuw milieuvergunningsstelsel. De hervorming van het huidige milieuvergunningsstelsel werd op de beleidsagenda geplaatst in het regeerakkoord.

⁵¹⁷ Deze zinswending is ontleend aan de definitie van *'havenautoriteit'* of *'havenbeheerder'*, opgenomen in artikel 4, (3) van het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten (...): *'een instantie waarvan de doelstelling overeenkomstig de nationale wet- of regelgeving, al dan niet in combinatie met andere activiteiten, bestaat in de administratie en het beheer van de haveninfrastructuur en de coördinatie en controle van de activiteiten van de verschillende in de betrokken haven of het betrokken havensysteem opererende exploitanten. Zij kan bestaan uit verschillende afzonderlijke lichamen of verantwoordelijk zijn voor meer dan één haven.'*

⁵¹⁸ Zie de definitie van *'exploiteren'* opgenomen in artikel 2, 2° Decreet 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

⁵¹⁹ Zie de definitie van *'exploitant'* opgenomen in artikel 2, 3° Decreet 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

De situatie van een haven is in wezen te vergelijken met de situatie op een *industrieterrein*. Net zomin als er op vandaag één milieuvergunning voor het gehele industrieterrein als één ‘milieutechnische eenheid’ kan worden *resp.* wordt verleend, net zomin zou het op vandaag zinvol en/of mogelijk zijn voor de totaliteit van het zeehavengebied één milieuvergunning voor één milieutechnische eenheid te verlenen.

Deze optie zou niet zinvol zijn, om reden dat de haven volstrekt *niets* te maken heeft met de concrete exploitatie van de in de haven opererende exploitanten.

Deze optie zou bovendien niet mogelijk zijn, om reden dat de Europese Richtlijn 96/91/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging de vergunningsplicht bindt aan installaties (vaste technische eenheden)⁵²⁰, en meer bepaald aan installaties die zich op éénzelfde locatie bevinden en door éénzelfde exploitant worden uitgebaat.⁵²¹

2. Zoals hierboven aangehaald, werd in het kader van de bezwaren *resp.* de beroepen die werden aangetekend tegen de milieuvergunningsaanvragen *resp.* de milieuvergunningen van de havens, niettemin gevraagd om vanuit het concept van de ‘*milieutechnische eenheid*’ rekening te houden met de aangrenzende kaaimuren, de achterlandverbindingen en de onderwaterbodem in de dokken.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de bezwaar- en beroepindieners in relatie tot de kaaimuren, achterlandverbindingen en onderwaterbodem (die op zich geen ingedeelde inrichtingen uitmaken) ten onrechte verwijzen naar de notie ‘milieutechnische eenheid’ – notie die in essentie het bestaan van *meerdere ingedeelde inrichtingen* impliceert.

Wat de bezwaar- en beroepindieners bedoelen is niets meer, maar ook niets minder dat de juiste afbakening van het *voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag*, of anders uitgedrukt het *voorwerp van de milieuvergunningsplicht*.

Een ingedeelde inrichting, en bijgevolg dus ook een zeehaven, is verbonden aan een bepaalde plaats/terrein. Artikel 2, lid 3, IPPC-richtlijn koppelt het vergunningenbeleid immers aan vaste technische eenheden op een bepaalde plaats.

⁵²⁰ Zie de definitie van ‘installatie’ opgenomen in artikel 2, lid 3, IPPC-richtlijn.

⁵²¹ Zie de definitie van ‘vergunning’ opgenomen in artikel 2, lid 9, IPPC-richtlijn: ‘het gedeelte van (een) schriftelijk(e) besluit(en) of dat besluit (die besluiten) in zijn (hun) geheel waarbij machtiging wordt verleend om een installatie of een gedeelte daarvan te exploiteren onder bepaalde voorwaarden die moeten garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van deze richtlijn. Een vergunning kan betrekking hebben op een of meer installaties of delen van installaties die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd.’

De vraag die bij een milieuvergunningsplicht voor havens rijst, is aan welk terrein de hinderlijke inrichting ‘haven’ gekoppeld is.

Waar de huidige in het kader van de Vlaamse milieuvergunningenwetgeving gehanteerde interpretatie van de zeehaven uitgaat van een *uit water bestaand gebied* (met name ‘*een tot ligplaats voor schepen geschikt, natuurlijk of gegraven waterbekken aan de zee of aan de oever van een rivier of meer, dat beschutting biedt tegen wind en golven*’), wordt in het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten integendeel uitgegaan van een ‘*uit land en water bestaand gebied*’.⁵²²

De vraag om het terrein van een haven te verruimen tot een ‘*uit land bestaand gebied*’ verdient dan ook nader te worden onderzocht. Dit onderzoek wordt gerelateerd aan de bijzondere milieuvoorwaarden die specifiek *voor land* op vandaag reeds aan de zeehavens van Zeebrugge en Oostende zijn opgelegd (zie *infra*, sub 3.4.3.)

3.3.3. Evaluatie vanuit de praktijk

1. De draagwijdte van de milieuvergunningsplicht voor zeehandelshavens wordt mede bepaald door de *milieuvoorwaarden* die aan de zeehandelshavens (kunnen) worden opgelegd en op vandaag ook daadwerkelijk zijn opgelegd.

Op vandaag zijn voor zeehandelshavens *geen sectorale milieuvoorwaarden* in VLAREM II opgenomen.

Wat betreft de op vandaag in de milieuvergunningen van de respectieve havens opgelegde *bijzondere milieuvoorwaarden*, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de voorwaarden die in eerste aanleg en deze die in beroep in de milieuvergunningsbesluiten voor de zeehavens zijn opgenomen.

2. De *in eerste aanleg* aan de zeehandelshavens opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden kunnen als volgt worden geëvalueerd:

⁵²² Zie artikel 4, (1), Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten

2.1. Het opleggen aan de havens van de in Hoofdstuk 5.48 VLAREM II opgenomen sectorale milieuvoorwaarden voor doorvoeropslagplaatsen in zeehavengebieden is onjuist, gelet op het feit dat deze havens enkel de rubriek 48.2. VLAREM I, Bijlage 1 ('zeehandels havens') en *niet* de rubriek 48.1. VLAREM I, Bijlage 1 ('doorvoeropslagplaatsen gelegen in zeehavengebieden') hebben aangevraagd en vergund gekregen.

Wellicht worden de in in Hoofdstuk 5.48 VLAREM II opgenomen sectorale voorwaarden op vandaag aan de havens opgelegd, omwille van de in 1999 onaangepast gebleven inhoud van artikel 5.48.0.1., § 1, VLAREM II ('*De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de inrichtingen bedoeld in rubriek 48 van de indelingslijst*'). Het is evident dat de formulering van artikel 5.48.0.1., § 1, VLAREM II dient te worden gewijzigd met een verwijzing naar de inrichtingen bedoeld in subrubriek 48.1. in plaats van de inrichtingen bedoeld in hoofdrubriek 48 van de indelingslijst.

2.2. De verwijzing naar de toepasselijkheid van de havenverordeningen, opgelegd als bijzondere milieuvergunningsvoorwaarde, creëert een *dubbel handhavingssysteem*, waarvan de meerwaarde niet voor de hand ligt.

2.3. Het opleggen van het *afvalbeheersplan* als bijzondere milieuvoorwaarde heeft weinig zin, gelet op het reeds opgenomen zijn van deze verplichting in artikel 5.5.5.4. VLAREA.⁵²³

2.4. Het opleggen van een milieuzorg- en onderzoeksplicht op het vlak van de kwaliteit van het dokwater is juridisch niet evident, gelet op het feit dat de dokken, het dokwater en de havenwateren *openbaar domein* zijn, en in deze wateren enkel en alleen wordt geloosd door anderen dan de zeehavenbeheerders.

Wanneer men aan de zeehavenbeheerder verantwoordelijkheid toebedeelt voor de kwaliteit van de openbare wateren, die ingevolge de milieuvergunningsplicht deel zijn gaan uitmaken van zijn eigen milieuvergunningsplichtige inrichting, dan zal deze zeehavenbeheerder zich met recht en rede kunnen verzetten tegen elke milieuvergunning van derden alsook tegen elke conformverklaring van een bodemsaneringsproject in het zeehavengebied die betrekking heeft op *resp.* leidt tot een lozing in de havenwateren, *i.e.* een lozing in zijn eigen milieuvergunningsplichtige inrichting.

De idee van milieuzorg op en over het openbaar domein wordt in hoofde van de zeehavens dan ook beter vertaald via de *handhavingsbevoegdheid van de havenkapiteindienst*⁵²⁴ (zie deel

⁵²³ Dit artikel werd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2003 (B.S. 14 april 2003) aan het VLAREA toegevoegd.

⁵²⁴ Zie artikel 14 Decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, dat uitdrukkelijk bepaalt: '*Onder ieder havenbedrijf ressorteert een havenkapiteindienst (...) die instaat voor het*

1 van deze studie), dan door een via de milieuvergunningenwetgeving responsabiliseren (met alle consequenties vandien op het vlak van aansprakelijkheid) van de zeehavens voor een ‘inrichting’ die ingevolge de milieuvergunningsplicht slechts artificieel ‘haar inrichting’ is, want in wezen gebruikt door derden.

3. De *in beroep* aan de zeehandelshaven van Zeebrugge en Oostende opgelegde bijzondere milieuvorwaarden kunnen als volgt worden geëvalueerd⁵²⁵:

3.1. De door de vergunningverlenende overheid opgelegde bijzondere voorwaarden terzake de ecologische infrastructuurplanning en de milieuzoneringsstudie hebben ruimtelijk géén betrekking op het door de overheid aanvaarde voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag, te weten ‘een tot ligplaats voor schepen geschikt, natuurlijk of gegraven waterbekken aan de zee of aan de oever van een rivier of meer, dat beschutting biedt tegen wind en golven’ waarbij onder ligplaats, overeenkomstig artikel 1, 6° van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2001 houdende de aanduiding van de maritieme toegangswegen en de bestanddelen van de haveninfrastructuur (B.S. 31 oktober 2001), wordt verstaan: ‘de ruimte van het watervlak dat ingenomen is ter hoogte van en voor de kaaimuren of de steigers, over de lengte van de bedoelde kaaimuur waarvan schepen kunnen gebruikmaken, of de lengte waarover het maximale typeschip bij een steiger kan gebruikmaken, en zowel bij de kaaimuren als bij de steigers over de breedte van het maximale typeschip waarvoor de kaaimuur of de steiger is gerealiseerd, vermeerderd met de maximale breedte van een binnenschip dat aan deze kaai kan aanmeren.’

3.2. Het begrip ‘ecologische infrastructuur in zeehavengebied’, dat werd geïntroduceerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen⁵²⁶, kan/zal geoperationaliseerd worden *via het ruimtelijke beleid*, zoals blijkt uit het Dienstorder LIN 2002/11 dd. 17 september 2002 betreffende de consolidatie van de inhoudelijke omschrijving en de operationalisering van het begrip ‘ecologische infrastructuur in zeehavengebied’.

nemen van alle maatregelen ter vrijwaring van de openbare orde, rust, veiligheid van de havenbedrijvigheid, zoals (...) de vrijwaring van het milieu, de integriteit en de veiligheid van het havengebied’.

⁵²⁵ Opgemerkt moet worden dat de andere benadering van de milieuvergunningverlenende overheid in beroep (beperking van de vergunningstermijn tot vijf jaar en opleggen van een reeks bijkomende bijzondere milieuvorwaarden) voor de zeehandelshavens van Zeebrugge en Oostende een schending lijkt te impliceren van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel.

⁵²⁶ Zie p. 459 van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen: ‘*De oppervlakte van de ecologische infrastructuur die niet voor zeehavenactiviteiten van nut is, bedraagt maximaal 5 % van de oppervlakte van het zeehavengebied. Door de 5 %-doelstelling echter niet per zeehavengebied voorop te stellen maar voor alle zeehavengebieden samen, moet het beleid beter in staat zijn om tegemoet te komen aan de specifieke karakteristieken van elk zeehavengebied. De lokalisatie van de ecologische infrastructuur moet zo gebeuren dat de havenactiviteiten niet worden gehinderd.*’

Het kan niet worden miskend dat het instrumentarium voor het ruimtelijk beleid (ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundig vergunningenbeleid) meer aangewezen is om de milieu-aspecten te regelen die aan de orde zijn in een zeehavengebied, dan het instrumentarium van individuele voorwaarden in individuele milieuvergunningen voor de (in elk geval op vandaag enkel op water betrekking hebbende) inrichting ‘zeehandelshaven’.

3.4. De bijzondere voorwaarde van de ‘milieuzoneringsstudie’ overlapt met het voorwerp van het strategisch plan en het ruimtelijk uitvoeringsplan dat overeenkomstig het Vlaams Regeerakkoord van 9 juli 1999 *door de Vlaamse regering* moet worden opgesteld.⁵²⁷

Het voorwerp van de milieuzoneringsstudie is *bij uitstek* het voorwerp van wat, krachtens het integratiebeginsel, als milieugerelateerde stedenbouwkundige voorschriften in ruimtelijk uitvoeringsplannen kan worden ingeschreven.

3.5. Voor de bijzondere voorwaarde die betrekking heeft op het voorkomen van hinder bij het laden en lossen van schepen betreft, geldt hetzelfde als hierboven met betrekking tot de havenwateren is uiteengezet: de idee van milieuzorg op en over het openbaar domein wordt in hoofde van de zeehavens beter vertaald via de *handhavingsbevoegdheid van de havenkapiteindienst*, dan door een via de milieuvergunningenwetgeving responsabiliseren (met alle consequenties vandien op het vlak van aansprakelijkheid) van de zeehavens voor een ‘inrichting’ die ingevolge de milieuvergunningsplicht slechts artificieel ‘haar inrichting’ is, want in wezen gebruikt door derden.

3.4. Besluiten en aanbevelingen

1. De introductie van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens in de Vlaamse wetgeving vindt haar rechtvaardiging in een door de Vlaamse overheid noodzakelijk geachte implementatie van de Europese MER-richtlijn 97/11/EG. Deze noodzaak tot implementatie van Richtlijn 97/11/EG wordt in vraag gesteld.

⁵²⁷ In het Vlaams regeerakkoord van 9 juli 1999 valt letterlijk te lezen: ‘*Binnen de twee jaar moet door de Vlaamse regering in elk havengebied in Vlaanderen een strategisch plan en een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgesteld dat uitgaat van een maximale bescherming van de omliggende woonzones, het behoud en het versterken van de ecologische infrastructuur binnen en buiten het havengebied en zuinig ruimtegebruik, waardoor de economische expansie van die havens niet langer gelijk staat met het innemen van steeds nieuwe open ruimte ten koste van landbouw, natuur of bestaande woongebieden.*’

1.1. Er bestaat op het vlak van de (zeehandels)havens geen wezenlijk verschil tussen de formulering opgenomen in Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

De implementatie van Richtlijn 85/337/EEG door het Besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning, was tot op vandaag op het vlak van de zeehandelshavens niet onderhevig aan kritiek vanwege de Europese Commissie.

1.2. Uit de gelijktijdige vermelding van ‘havens *en waterwegen*’ in Bijlage I bij Richtlijn 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG alsook uit de vermelding van de ‘*aanleg van niet onder Bijlage I vallende waterwegen en havens*’ in Bijlage II bij Richtlijn 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG lijkt te kunnen worden afgeleid dat de MER-plicht voor havens en waterwegen kan worden gekoppeld aan de aanvraag om een vergunning voor de ‘*aanleg*’. Deze optie wordt op vandaag in elk geval, zonder opgave van redenen daartoe, aangehouden door de Vlaamse overheid voor wat betreft de waterwegen, die *niet* aan milieuvergunningsplicht *resp.* MER-plicht voor de ‘exploitatie’ van waterwegen zijn onderworpen.

1.3. Volgens de European Seaport Organisation (ESPO) zou *geen enkele EG-Lidstaat* tot de milieuvergunningsplicht voor zeehavens hebben besloten, en zou de MER-plicht voor zeehavens in alle EG-Lidstaten steeds aan de *vergunning voor de aanleg en/of ingrijpende wijziging* van de zeehaven zijn gekoppeld. Een onderzoek van de Franse, Duitse en Nederlandse milieuvergunningenwetgeving bevestigt dit gegeven. De afwezigheid van milieuvergunningsplicht voor zeehavens wordt in Nederland (mede) gerechtvaardigd onder verwijzing naar de reeds gevestigde rechtspraak dat milieubelastende activiteiten die op openbare weg/terrein/water worden verricht niet als ‘inrichting’ kunnen worden aangemerkt *omdat geen (exclusieve) aanspraak bestaat op het betreffende terrein/water*.

2. De implementatie van de MER-richtlijnen in het Besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning, en meer specifiek de koppeling van de MER-plicht aan de *aanleg* van de (zeehandels)havens voorafgaandelijk aan de aanvraag om een *stedenbouwkundige vergunning*, diende niet in vraag te worden gesteld.

Het verdient niettemin aanbeveling na te gaan in welke mate een verdergaande implementatie mogelijk is van artikel 6, lid 1 Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG, dat handelt over het verplichte advies over de aanvraag om een (*in casu* stedenbouwkundige) vergunning door '*instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen*'.

2. Onderzoek naar de draagwijdte van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens, leidt tot de hiernavolgende vaststellingen.

2.1. De zeehavenbeheerders zijn in principe dienstverlenende bedrijven. Er kunnen slechts weinig tot geen hinderlijke activiteiten worden aangewezen die binnen de zeehavens *door de zeehavenbeheerder zelf* worden uitgeoefend. In elk geval zijn voor elk van deze door de zeehavenbeheerder zelf uitgeoefende activiteiten reeds havenrelevante milieunormen aanwijsbaar. De meerwaarde van de milieuvergunningsplicht wordt dan ook in vraag gesteld.

2.2. De Belgische wetgeving kent geen algemeen geldende definitie van het havenbegrip. Het begrip '(zeehandels)haven' wordt niet gedefinieerd in het Milieuvergunningsdecreet noch in de uitvoeringsbesluiten. Op vandaag is een consensus bereikt tussen de overheid en de havens rond een definitie van haven binnen het kader van de milieuvergunningenwetgeving als een uit *water* bestaand gebied. Dit verhinderde de overheid niet om aan twee havens, die geconfronteerd werden met een beroep dat tegen hun milieuvergunning werd aangetekend, bijzondere milieuvoorwaarden op te leggen die betrekking hebben op het uit *land* bestaande gebied.

2.3. Een theoretische evaluatie van de draagwijdte van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens leidt tot volgende vaststellingen.

2.3.1. Vooreerst is er de impact van het openbaar domein-statuuut van de haven.

Waar de havenbedrijven het door eenieder te gebruiken openbaar domein weliswaar beheren en het beheer van een haven de coördinatie en controle impliceert van de activiteiten van de verschillende in de betrokken haven opererende exploitanten, betekent dit daarom nog niet dat de haven als (co-)exploitant van de desbetreffende inrichtingen kan worden aangewezen. In elk geval verzet de Europese Richtlijn 96/91/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging zich hiertegen, door te bepalen dat de vergunningsplicht wordt gekoppeld aan installaties die *door éénzelfde exploitant* worden uitgebraat.

Ook de delen van het openbaar domein die niet door de haven in exploitatie zijn gegeven, kunnen wel nog steeds door derden worden gebruikt. Het heeft daarbij geen zin de milieugerelateerde aspecten van dit gebruik door derden te willen regelen door daarvoor een milieuvergunningsplicht op te leggen aan de haven en de haven via die weg te responsabiliseren voor een ‘inrichting’ die vanuit milieuhygiënisch oogpunt slechts artificieel ‘haar inrichting’ is, want in wezen gebruikt door derden. De idee van milieuzorg op en over het openbaar domein wordt om die reden in hoofde van de haven beter vertaald via de *handhavingsbevoegdheid van de havenkapiteindienst*, die krachtens artikel 14 Havendecreet instaat voor het nemen van alle maatregelen ter vrijwaring van het milieu (zie deel 1 van deze studie).

2.3.2. Verder is er de impact van de door de Vlaamse regering op te stellen ruimtelijke en strategische planning.

In het Vlaams regeerakkoord van 9 juli 1999 valt te lezen dat de Vlaamse regering binnen de twee jaar in elk havengebied in Vlaanderen een *strategisch plan* en een *ruimtelijk uitvoeringsplan* moet opstellen dat uitgaat van een maximale bescherming van de omliggende woonzones, het behoud en het versterken van de ecologische infrastructuur binnen en buiten het havengebied en zuinig ruimtegebruik, waardoor de economische expansie van die havens niet langer gelijk staat met het innemen van steeds nieuwe open ruimte ten koste van landbouw, natuur of bestaande woongebieden.

Het instrumentarium voor het ruimtelijke beleid (meer specifiek de ruimtelijke uitvoeringsplannen) is toereikend voor datgene dat men via de milieuvergunningsplicht voor havens aan regelgeving wenst te onderwerpen. Het verdient aanbeveling na te gaan in welke mate de bepalingen uit het Decreet Ruimtelijke Ordening die betrekking hebben op de ruimtelijke uitvoeringsplannen desgevallend dienen te worden gewijzigd om hierin, conform het *integratiebeginsel*, milieugerelateerde stedenbouwkundige voorschriften te kunnen opnemen.

2.4. Een evaluatie van de draagwijdte van de huidige milieuvergunningsplicht vanuit de praktijk leidt tot volgende vaststellingen.

2.4.1. Op vandaag zijn voor zeehandelshavens *geen sectorale milieuvoorwaarden* in VLAREM II opgenomen. Wat betreft de *bijzondere milieuvoorwaarden*, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de voorwaarden die in eerste aanleg en deze die in beroep in de milieuvergunningsbesluiten voor de zeehavens zijn opgenomen.

2.4.2. De in eerste aanleg aan de havens opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden bieden geen aanwijsbare meerwaarde. Zij slaan deels op niet van toepassing zijnde wetgeving, vormen deels een herhaling van reeds bestaande (milieu)wetgeving, leiden deels tot een dubbel handhavingssysteem, en lijken tenslotte als idee van milieuzorg op en over het openbaar domein in hoofdte van de haven beter te kunnen worden vertaald via de handhavingsbevoegdheid van de havenkapiteindienst, dan door een via de milieuvergunningenwetgeving responsabiliseren (met alle consequenties vandien op het vlak van aansprakelijkheid) van de zeehaven voor een ‘inrichting’ die ingevolge de milieuvergunningsplicht slechts artificieel ‘haar inrichting’ is, want in wezen gebruikt door derden.

2.4.3. De in beroep aan de haven van Zeebrugge en Oostende opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden zijn bovendien problematisch in het licht van de consensus tussen de overheid en de havens rond een definitie van haven als een uit *water* bestaand gebied. Een deel van deze bijzondere milieuvoorwaarden heeft immers betrekking op het uit *land* bestaand gebied. Het instrumentarium voor het ruimtelijke beleid (meer specifiek de ruimtelijke uitvoeringsplannen met daarin opgenomen milieugerelateerde stedenbouwkundige voorschriften) is meer aangewezen om de milieu-aspecten te regelen in een op *land* betrekking hebbend zeehavengebied.

RECAPITULERING VAN BESLUITEN EN AANBEVELINGEN

1. HAVENRECHT EN MILIEURECHT IN HET ALGEMEEN

1.1. Besluiten

1.1.1. Ontwikkeling van de havenrelevante milieunormen

Vooreerst bestaat er al zeer lang milieugerelateerd havenrecht. Het gaat om in wezen om milieunormen voor de havenexploitatie die tot stand kwamen via zelfregulering door de gemeentelijke havenbesturen. Dit operationele havenhygiënerecht is diep historisch geworteld en is een logisch uitvloeisel van de Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur. Deze traditie wordt ook in de recente havenwetgeving vertaald doordat de federale wetgever en de Vlaamse decreetgever bij het uitwerken van de gemeentebedrijvenwetgeving resp. het Vlaamse Havendecreet zijn uitgegaan van het subsidiariteitsbeginsel. De regulerings- en handhavingsbevoegdheden van de havenbesturen op milieugebied sluiten ook heden ten dage volledig aan bij onze havenbestuursrechtelijke ordening. Het eigen milieugerelateerd optreden van de havenbesturen is dus zeker geen rechtshistorische antiquiteit maar een toepassing van de krachtlijnen van onze hedendaagse havenbestuurswetgeving.

Een tweede besluit is dat het havengerelateerde milieu- en scheepvaartrecht alsmaar verder wordt ontwikkeld, los van de havenbestuurlijke autoregulering. Dit gebeurt zowel op internationaal, op Europees als op Vlaams niveau. In de drie gevallen gaat het om voor de havens externe regelgeving, bij de totstandkoming waarvan zij niet op geformaliseerde wijze worden betrokken. Tussen de havenexploitatie en deze externe milieuregelgeving bestaan duidelijk spanningen. Ook is er groeiende aandacht voor het mogelijk effect van milieunormen op de concurrentiepositie van havens.

Een derde besluit is dat overlappingsen en tegenstrijdigheden tussen havenrelevante milieunormen historisch verklaarbaar zijn doordat de havenbesturen, de scheepvaartregelgever en de milieuregelgever elk vanuit hun beleids- en bevoegdheidsdomein milieunormen nodig achtten, die, wat hun inhoud en dus uitwerking op de rechtsonderhorigen betreft uiteindelijk vaak op hetzelfde neerkomen. Een typisch voorbeeld is dat van de lozingsnormen van toepassing in haven- en binnenwateren, dat hieronder nog wordt uitgewerkt. Andere voorbeelden kunnen worden gevonden in de aan de havenbesturen verleende milieuvergunningen, die de naleving van de havenverordeningen opleggen als bijzondere voorwaarde (zie nader deel 3), en in de Vlaamse regelgeving m.b.t. de financiering van haveninvesteringen, die het mogelijk maakt allerhande bijzondere milieu-eisen op te leggen naast de 'gemeenrechtelijke' milieunormen voor de planning en uitvoering van

infrastructuurwerken. Enerzijds biedt het Havendecreet de Vlaamse overheid hiermee de kans de havenbesturen via een harde incentive te brengen tot medewerking aan de realisatie van Vlaamse milieudoelstellingen, maar anderzijds dreigt meteen een wildgroei aan algemene en bijzondere milieunormen te ontstaan. In alle geval blijkt dat het Vlaamse Havendecreet in verregaande mate rekening houdt met milieubelangen. Wetgeving over haveninvesteringen in de buurlanden (en geldend voor concurrerende havens) doet dit veel minder.

Recent blijkt in Vlaanderen een tendens naar een hypertrofie aan havenrelevante milieunormen zonder duidelijk blijkende meerwaarde (cfr. nogmaals de theoretisch onbeperkte mogelijkheid om vanuit het havenbeleid, naast of bovenop het milieubeleid, additionele milieunormen op te leggen als voorwaarde voor Vlaamse havenfinanciering; de oplegging van bijzondere voorwaarden zonder aangetoonde meerwaarde in milieuvergunningen voor havenbesturen, zoals nader toegelicht in deel 3). Deze tendens houdt ernstige risico's in, gaande van een mogelijk opbod tussen administraties, tot nutteloze bureaucratie en dus tijd- en energieverlies, schade aan de concurrentiepositie van de Vlaamse havens (omdat gelijkaardige normeringen blijkbaar niet bestaan in de buurlanden), vermijdbare tegenkating bij de rechtsonderhorigen, en ondermijning van de geloofwaardigheid van het op zich uiteraard perfect legitieme streven naar 'greening of the government'⁵²⁸. Een betere coördinatie op regelgevend en administratief vlak zou alleen positieve effecten hebben en moet overigens niet leiden tot een vermindering van het feitelijk niveau van milieubescherming. Het streefdoel zou moeten zijn dat eenvoudige maar efficiënte milieuregelgeving tot stand wordt gebracht op het meest geschikte niveau. Het ontdebellen van al bestaande milieunormen moet worden vermeden (op voorwaarde dat deze bestaande milieunormen voldoende efficiënt blijken). Ook zal een juiste balans moeten worden gezocht tussen de uit de Hanseatische traditie voortvloeiende gedeeltelijke pluriformiteit van havenrelevante milieunormen over de verschillende Vlaamse zeehavens enerzijds, en de om efficiëntie- en transparantieredenen mogelijk noodzakelijke uniformiteit van milieunormen op Vlaams niveau anderzijds.

1.1.2. Regelgevingsniveau's

Havenrelevante milieuregels kunnen tot stand worden gebracht op diverse regelgevingsniveau's. Op volkenrechtelijk en Europees vlak werden talrijke dergelijke regels uitgewerkt, welke werden geïnventariseerd in deel 2. Daar is gebleken dat de speelruimte voor nationale of - ten onzent - gewestelijke regelgevers om eigen milieuregels voor havens uit te werken, steeds verkleint. Enkele domeinen van het havenrelevant milieurecht behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar het normgevend zwaartepunt ligt duidelijk bij de

⁵²⁸ Een treffende illustratie van dergelijk ongenoegen biedt de Beleidsnota 2003 van de Antwerpse Gemeenschap voor de Haven.

Gewesten, die bevoegd zijn voor zowel het milieubeleid als het havenbeleid. Voorts is ook rekening te houden met lokale normeringsbevoegdheden van de Vlaamse havenbedrijven en van de gemeenten. De normenhiërarchische verhouding tussen het havengerelateerd milieurecht en het (lokaal) milieugerelateerd havenrecht is onduidelijk geregeld. De klassieke voorrang van hogere rechtsnormen, waartoe het havengerelateerd milieurecht is te rekenen, lijkt op het eerste gezicht te worden doorkruist door de exclusiviteit van de havenbestuurlijke bevoegdheden van de havenbedrijven. Bij nader onderzoek blijkt dat de exclusieve milieunormerende bevoegdheid van de Havenbedrijven een reële, maar toch erg beperkte betekenis heeft. In de huidige stand van de Vlaamse decreetgeving zijn de Havenbedrijven niet bevoegd om hogere milieubelangen te behartigen dan deze die de operationele havenhygiëne betreffen. De decreetgever kan bepaalde milieumateries steeds aan de bevoegdheid van de Havenbedrijven onttrekken. Gemeentelijke milieurelevante havennormeringen zullen in voorkomend geval moeten wijken voor hoger havengerelateerd milieurecht. Wat betreft het Vlaamse milieugerelateerde havenrecht tenslotte, blijkt vooreerst dat dit wegens zijn meer specifieke aard in theorie voorrang kan hebben op algemeen Vlaams havengerelateerd milieurecht. In de praktijk schikt het Vlaams havenbeleid zich echter naar de algemene Vlaamse milieuregels en beoogt het de Vlaamse milieudoelstellingen t.a.v. de havensector mogelijk te versterken en te verstrengen. Dit rechtvaardigt echter nog geen legistische wildgroei van havenrelevante milieunormen. Een (informele dan wel decretaal geregelde) herdefiniëring en duidelijker onderlinge afbakening van de regelgevende bevoegdheden van AMINAL, AWZ en de havenbesturen is aan te bevelen om de rechtszekerheid maar ook de efficiëntie van milieubeschermdende maatregelen te bevorderen.

1.1.3. Handhaving

Uit het gegeven overzicht van de handhavingsbevoegdheden valt te concluderen dat er voor de handhaving van het milieugerelateerde haven- en scheepvaartrecht en ten dele zelfs voor het haven- en scheepvaartgerelateerde milieurecht concurrerende bevoegdheden bestaan in hoofde van de scheepvaartpolitie, de scheepvaartcontrole en de havenkapiteins. Deze concurrerende bevoegdheden zijn eveneens historisch verklaarbaar. Praktische afspraken kunnen tussen de bedoelde diensten worden gemaakt in een protocolakkoord, waarvoor een wettelijke basis bestaat. Dergelijke akkoorden bestaan in de praktijk reeds in de meeste havens.

Er dient te worden nagegaan of vergelijkbare afspraken nuttig zouden zijn met de milieuadministraties belast met handhavingsbevoegdheden. O.i. heeft de havenkapitein in de huidige stand van de wetgeving in principe geen bevoegdheid om toe te zien op de naleving van het havengerelateerde milieurecht. Uitzonderlijk is de havenkapitein wél bevoegd, m.n. wanneer de milieuregelgeving zulks uitdrukkelijk bepaalt. In de praktijk gebeurt dat vrijwel

alleen in federale milieuregelgeving. Er kan worden onderzocht of het zinvol zou zijn om de bevoegdheid van de havenkapiteins op dit stuk uit te breiden door een aanpassing van het Vlaamse havenrelevante milieurecht.

1.1.4. Casus: lozingsverboden voor schepen in havens

Lozingen van op schepen in de havens en de binnenwateren kunnen worden bestraft op basis van de algemene Oppervlaktewaterenwet. De in deze wet voorziene strafmaat wordt te gering geacht. In de binnenvaart is de beklaagde echter dikwijls een particuliere zelfstandige binnenschipper zodat toch enig afschrikwekkend effect mag worden verondersteld. Anderzijds zijn de straffen volkomen buiten proportie met de veel strengere bepaald in de nieuwe Zeeverontreinigingswet. Bij de voorbereiding van deze wet is terecht bijzondere aandacht besteed aan de noodzaak van een ernstige en efficiënte bestraffing van illegale lozingen en aan de versterking van de afschrikking. Het lijkt ons wenselijk deze nieuwe aanpak van de zeewaterverontreiniging uit te breiden naar de verontreiniging van de havens en de binnenwateren. Illegale scheepslozingen in de havens en de binnenwateren komen misschien minder vaak voor, maar de schade die zij teweegbrengen is dikwijls groter. De delictsom beschrijvingen in de meeste bestaande scheepvaart- en havenreglementen zijn nog steeds goed bruikbaar. Ook hier is het knelpunt de strafmaat. De bestraffing in de scheepvaart- en havenreglementen is immers nog zwakker dan deze van de Oppervlaktewaterenwet. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de regels van toepassing op de samenloop van misdrijven⁵²⁹, waaruit in voorkomend geval kan volgen dat de in de diverse toepasbare regelgevingen bepaalde straffen niet cumulatief zullen worden opgelegd. Tenslotte blijkt in veel gevallen theoretisch de politierechtbank bevoegd, maar in de praktijk bestaat hier toch onduidelijkheid over. Ook daaromtrent zou een debat nuttig zijn. Tenslotte is het niet goed dat er zoveel diverse verbodsregelingen naast elkaar bestaan en elkaar overlappen en tegenspreken. Eén enkele klare en duidelijke strafbaarstelling zou moeten kunnen volstaan. Een sterke vereenvoudiging is m.a.w. wenselijk. Deze kan best op Vlaams niveau worden doorgevoerd.

⁵²⁹ Zie artt. 58 e.v. en ook 100 Sw.

1.2. Aanbevelingen

Hieronder worden enkele concrete aanbevelingen of suggesties geformuleerd om de stand van het recht te verbeteren. Te dien einde worden eerst enkele algemene uitgangspunten uitgewerkt.

1.2.1. Uitgangspunten

1.2.1.1. Streven naar wetsmatiging

De Vlaamse overheid heeft een project voor wetsmatiging gestart. Daarmee wil zij haar wetgeving helder en eenvoudig maken. Vlaanderen heeft nood aan minder, maar betere wetten en regels. Dat proces van vereenvoudiging van de regelgeving heet reguleringsmanagement. De uitbouw ervan werd vastgelegd in een regeringsbeslissing van 25 juli 2000. Vlaamse organisaties, bedrijven en burgers klagen over de zware administratieve lasten die de Vlaamse wetgeving hen oplegt. Die wetgeving is bovendien niet altijd even duidelijk en werd door de jaren heen een ondoordringbare jungle van wetsartikels in een moeilijke juridische taal. De doelstelling van het project wetsmatiging is als volgt omschreven. Vlaanderen wil naar een transparante wetgeving en administratie die zowel voor de gebruiker als voor de interne diensten gebruiksvriendelijk worden. De kwaliteit van de wetgeving moet verbeteren en de omvang ervan moet beperkt blijven. De Vlaamse regering wil komen tot een vermindering van de regellast met 25%. Op dit moment lopen al 117 vereenvoudigingsprojecten binnen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. Wetsmatiging verloopt langs drie sporen:

- administratieve lastenverlichting: minder administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven
- juridisch-technische vereenvoudiging: bestaande en nieuwe regelgeving wordt eenvoudig, doorzichtig en duidelijk
- reguleringsimpactanalyse: onderzoek naar de effecten van de regelgeving op de klant, de overheid en de samenleving⁵³⁰.

Wetsmatiging wordt ook nagestreefd op het domein van het milieurecht. De regeringsbeslissing van 19 juli 2002 stelt dat de Kenniscel zelf initiatieven tot vereenvoudiging van de regelgeving kan nemen voor beleidsdomeinen waarvoor geen projecten werden ingediend, weliswaar in nauwe samenwerking met de bevoegde Vlaamse Minister en zijn administratie. Dat is het geval voor het domein van de Ruimtelijke Ordening.

⁵³⁰ <http://www.wetsmatiging.be/reguleringsmanagement/index.html> (27 juni 2003).

Daarom worden vijf vereenvoudigingsprojecten uitgewerkt die deel zullen uitmaken van het actieplan 2003-2004. Het is de bedoeling dat de concrete projecten zich richten op de vermindering van de administratieve lasten en juridisch-technische vereenvoudiging⁵³¹.

Om de uiteengezette redenen is wetsmatiging o.i. ook wenselijk op het domein van havenrelevante milieunormen.

Zij ligt overigens geheel in de lijn van de zgn. beginselen van behoorlijke regelgeving, waaronder het noodzakelijkheidsbeginsel. Coremans en Van Damme schrijven hierover:

"Eenmaal de regelgever een duidelijk doel voor ogen heeft, zal hij moeten nagaan op welke wijze dat doel het best kan worden bereikt en of er daartoe wel een nieuwe regeling vereist is. Hij mag niet méér regelen dan er geregeld moet worden, en als principe geldt dat een regel in ieder geval overbodig is als het beoogde doel ook zonder hem wordt bereikt. Dit kan door de regelgever trouwens worden bevorderd door zijn tussenkomst te laten afhangen van de voorwaarde dat het gestelde doel niet op een andere manier kan worden bereikt. Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan het geval waarin de overheid pas regelend gaan optreden voor zover de sociale partners er niet in slagen zélf die regeling tot stand te brengen"⁵³².

Bij dit laatste kan een duidelijke parallel worden getrokken met de in het Havendecreet bevestigde Hanseatische traditie van lokaal havenbestuur en lokale autoregulering.

Dezelfde auteurs leggen ook de nadruk op het belang van sobere regelgeving:

"Soberheid in de regelgeving is het streefdoel. Om dat te bereiken zal aan de redactie van een nieuwe regeling een grondige studie van de bestaande reglementering moeten voorafgaan: een nieuwe wet of een nieuw besluit is maar dienstig indien de bestaande wet of besluit niet meer voldoen of indien ze niet bestaan"⁵³³.

Toegepast op de totstandkoming van havenrelevante milieunormen betekent dit o.i. dat elke regelgever - de centrale milieuregelgever, de centrale havenregelgever én de lokale haven- en milieuregelgevers (havenbestuur en gemeente) - zich er, vooraleer tot regelgeving over te gaan, van zouden moeten vergewissen of het door hen nagestreefde doel niet reeds wordt bereikt in bestaande regelgeving uitgewerkt op een ander niveau. Uiteraard moet ook de feitelijke efficiëntie van die bestaande regelgeving telkens worden geëvalueerd.

⁵³¹ <http://www.wetsmatiging.be/initiatieven/initiatief6.html> (27 juni 2003).

⁵³² Coremans, H. en Van Damme, M., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 1994, 73, nr. 127.

⁵³³ *Ibid.*, 73, nr. 128.

1.2.1.2. Subsidiariteit

Het tweede uitgangspunt zou o.i. de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel moeten zijn. Daarmee wordt bedoeld dat regelgeving wordt nagestreefd op het laagst mogelijke niveau, *in casu* dat van de havenbesturen of de gemeenten. Het subsidiariteitsbeginsel wordt door de wetgever in havenzaken stelselmatig toegepast. Het is de rode draad in de geschiedenis van onze havens en het is recent de inspiratiebron geweest van zowel de gemeentebedrijvenwetgeving als het Vlaamse Havendecreet. De gemeentelijke havenbestuurstraditie wordt internationaal gezien als een van de basisfactoren in de performantie en het succes van de Vlaamse havens en naburige zoals deze van Rotterdam en Hamburg. In het bijzonder is gebleken dat de gemeentelijke havens een sterke traditie hebben van eigen lokale milieuregelgeving en de handhaving ervan. Het zorgen voor een operationele havenhygiëne is in wezen overigens een dienstverlening aan de havengebruikers. De havenbesturen hebben op milieugebied dus ook een zeker 'recht van spreken'.

Subsidiariteit betekent uiteraard niet dat de centrale regelgever zich steeds moet onthouden, integendeel. Wanneer blijkt dat lokale regelgeving - om welke reden ook - niet voldoende zal zijn om de gestelde milieu-objectieven te bereiken, wanneer de sfeer van de operationele havenhygiëne wordt overstegen, wanneer hogere belangen spelen, of wanneer een uniforme regeling noodzakelijk is, dient de centrale regelgever tussen te komen.

1.2.1.3. Integratie en samenwerking

Hierboven werd aangestipt dat tussen milieubescherming en havenactiviteit in de huidige perceptie vaak een antagonisme bestaat, dat soms zijn uitdrukking vindt in lange juridische procedures op het scherp van de snee (cfr. Deurganckdok). Een deel van de publieke opinie en de beleidsmakers zien de havens als een bedreiging en omgekeerd zijn de havens beducht voor een beknotting van hun ontplooiingsmogelijkheden door milieuregelgeving. De bestaande havenrelevante milieuregelgevingen conflicteren bovendien onderling doordat zij deels uit havensector zijn gesproten, deels uit externe wetgevingsbronnen.

Tot het wegwerken of minstens verzachten van deze conflictsituatie kan worden bijgedragen door aangepaste wetgevende tussenkomsten die zijn gericht op integratie van milieu- en havenbelangen en door het organiseren, aanmoedigen of desnoods opleggen van samenwerking tussen de milieuadministraties en de havenbesturen in bepaalde domeinen.

1.2.2. Concrete aanbevelingen

1.2.2.1. Onthouding van de centrale regelgever

Een eerste aanbeveling luidt dat de centrale regelgever zich dient te onthouden van het uitvaardigen van nieuwe milieuregels wanneer blijkt dat de na te streven doelstelling reeds wordt of kan worden bereikt via de bestaande instrumentaria. Wanneer de havenbesturen, de havenkapiteinsdiensten en mogelijk andere scheepvaartadministraties zelf de beoogde graad van milieubescherming kunnen realiseren, kan centrale regelgeving in principe achterwege worden gelaten. Het heeft geen zin het milieugerelateerde haven- en scheepvaartrecht nog eens te gaan herhalen of ontdebellen in een uiteindelijk slechts overlappend, mogelijk zelfs tegenstrijdig havengerelateerd milieurecht. Daarom zou de centrale milieuregelgever, vooraleer op te treden, telkens moeten nagaan of het milieugerelateerde havenrecht niet reeds voldoende is. Deze aanbeveling is gesteund op de behoefte aan wetsmatiging, op het noodzakelijkheidsbeginsel en op de prominent in onze havenbestuurlijke ordening verankerde Hanseatische traditie van plaatselijk havenbestuur die impliceert dat de havens zelf zorgen voor de operationele milieuhygiëne. Het Havendecreet bepaalt zelfs dat de zorg voor de milieu-aspecten van de eigenlijke havenbedrijvigheid een exclusieve havenbestuurlijke bevoegdheid is.

Dat de centrale regelgever zich in principe zou moeten onthouden, betekent uiteraard niet dat ook de lokale regelgevers geen oog moeten hebben voor reeds bestaande hogere havenrelevante milieunormen. Wanneer de Vlaamse overheid op decretale basis een regelgeving heeft vastgesteld ter uitvoering van bijv. een Europese milieurichtlijn, is het principieel uit den boze dat een havenbestuur of een gemeente deze zou hernemen, wijzigen of aanvullen in eigen instrumenten. Bij conflict zal hier de normenhiërarchie spelen zodat de lokale norm meestal het onderspit zal delven. Ook dient nogmaals herinnerd aan de beperkte finaliteit van de milieubevoegdheid van de havens, t.w. het verzekeren van de operationele havenhygiëne.

1.2.2.2. Coördinatie van het regelgevend apparaat en van administratieve procedures, en herdefiniëring van de regelgevende bevoegdheden

In het licht van het streven naar wetsmatiging is het aan te bevelen de havenrelevante milieunormen en de milieurelevante havennormen sector per sector grondig te screenen op

bestaande overlappings, en om, in het licht van eenduidig gedefinieerde milieudoelstellingen die zowel met de noden van het milieubeleid als die van het havenbeleid rekening houden, de gevonden overlappings vervolgens uit te weg te ruimen. Dit betekent niet dat de havenrelevante milieunormen moeten worden afgezwakt, maar wel dat de juridisch-technische uitwerking beter moet worden gecoördineerd en dat herhalingen of nodeloze complicaties van administratieve procedures moeten worden weggewerkt.

Deze legistieke saneringsoperatie zou moeten gepaard gaan met een herdefiniëring en duidelijker onderlinge afbakening van de regelgevende bevoegdheden van AMINAL, AWZ en de havenbesturen, door informele afspraken of door duidelijker regelgeving in dit verband.

1.2.2.3. Milieubewuste regelgeving en bestuurspraktijk door de havenbesturen

Voorgaande aanbeveling is maar relevant wanneer de havenbesturen zelf hun verantwoordelijkheid voor de operationele milieuhygiëne behoorlijk ter harte nemen. Het Havendecreet heeft inz. de havenkapiteinsdiensten de verplichting opgelegd om het milieu in de havengebieden te vrijwaren. Via het administratief toezicht uitgeoefend door de gewestelijke havencommissaris kan deels worden verzekerd dat deze verplichting wordt nagekomen.

Daarnaast viel te overwegen de havenbesturen n.a.v. de omzetting van de Europese Havenrichtlijn te verplichten om ook milieucriteria toe te passen bij de toekenning van vergunningen aan goederenbehandelaars en technisch-nautische dienstverleners. De ontworpen maar inmiddels verworpen Havenrichtlijn maakte dit mogelijk maar legde het zelf niet op. Mogelijk zal een nieuw Richtlijnvoorstel worden gelanceerd.

1.2.2.4. Doelgerichte additionele tussenkomst van de centrale regelgever

Het hierboven verdedigde subsiduariteitsbeginsel houdt ook in dat de centrale regelgever kan en moet tussenkomen wanneer actie op lokaal niveau niet volstaat. Wanneer concreet blijkt dat de milieu-actie van de havenbesturen niet volstaat - bijvoorbeeld omdat hogere en tegenstrijdige belangen in het spel zijn - of dat een niet te rechtvaardigen differentiatie van de milieunormen dreigt (zoals gebleken in het overzicht van lozingsnormen), dan is het evident dat de centrale overheid zelf optreedt. In dat geval zou telkens moeten worden gestreefd naar een duidelijke normenhiërarchie.

1.2.2.5. Adviesverlening door de centrale overheid aan de havenbesturen

Om de integratie van haven- en milieubeleid te bevorderen en om tegenstrijdigheden te vermijden is het denkbaar dat de centrale milieu-administratie aan de havenbesturen de kans heeft advies te geven telkens nieuw milieugerelateerd havenrecht tot stand wordt gebracht. Het is denkbaar dat in het Havendecreet een vormvoorschrift wordt opgenomen waardoor de havenbesturen of de gemeenten worden verplicht om voor milieukwesties advies in te winnen van de Vlaamse milieu-overheid. Dergelijk vormvoorschrift mag anderzijds niet de vlotte besluitvorming belemmeren die het Havendecreet precies trachtte mogelijk te maken.

1.2.2.6. Onderzoek van uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van AWZ

Het valt te overwegen een mogelijke uitbreiding van de bijzondere toezichtsbevoegdheden van de ambtenaren van de Administratie Waterwegen en Zeewezen i.v.m. andere normen van het havenrelevante milieurecht te onderzoeken, om zo optimaal bij te dragen tot de handhaving.

1.2.2.7. Actieve medewerking van de havenbesturen aan de handhaving van milieunormen

Op het gebied van de handhaving van havenrelevante milieuregels is het denkbaar dat via een protocolakkoord of een samenwerkingsakkoord afspraken worden gemaakt over samenwerking tussen de milieu-inspecties, de haven kapiteinsdiensten, de scheepvaartpolitie en de scheepvaartcontrole. Ook kan worden onderzocht of het nuttig ware de handhavingsbevoegdheden van de havenkapiteins uit te breiden op het gebied van het milieurecht. Op dit vlak bestaan al enkele precedents. Doel zou zijn de havenbesturen aan te zetten tot actievere medewerking aan de effectivering van het milieubeleid en inz. aan de handhaving van milieunormen voor haven- en scheepvaartactiviteiten. Recente initiatieven gaan in deze richting (cfr. havenontvangstinstallaties, beleid toevluchtsoorden, uitvoering HAZMAT-verplichtingen). Ook de Aanbevelingen van de IMO over de behandeling van gevaarlijke goederen bepalen dat de havenbesturen nationale regelgeving zouden moeten

kunnen handhaven⁵³⁴. Dergelijke medewerking van de havens draagt bij tot de integratie van het milieubeleid en het havenbeleid. Mogelijk kan voor bepaalde specifieke bijkomende acties van de havenkapiteinsdiensten door de Vlaamse overheid een subsidie worden toegekend op basis van artikel 32 van het Havendecreet.

1.2.2.8. Opheffing van nodeloze milieunormen

Wetsmatiging impliceert uiteraard dat wordt gestreefd naar een vereenvoudiging van de havenrelevante milieunormen. De relevantie hiervan werd nader geïllustreerd aan de hand van de studie van de lozingsverboden voor schepen in havens.

1.2.2.9. Afweging van de concurrentiële impact

Alle betrokken overheidsbesturen, op welk niveau ook, zouden in het raam van de integratie van het milieubeleid en het havenbeleid oog moeten hebben voor de mogelijke concurrentiële impact van milieuregels. Er dient te worden nagegaan of dergelijke voorafgaande afweging in bepaalde gevallen en onder bepaalde modaliteiten juridisch verplicht zou kunnen worden gesteld. Het principe van een afweging zou te rechtvaardigen zijn door de vitale betekenis van de havensector voor de ganse Vlaamse economie. Een verplichte voorafgaande afweging zou zeker te overwegen zijn indien de Vlaamse overheid in haar milieunormering verder zou gaan dan wat door Europese normering wordt vereist.

2. INTERNATIONAAL EN EUROPEES MILIEURECHT

Uit de studie blijkt dat er heel wat multilaterale verdragen en Europese Richtlijnen zijn die een implicatie hebben op de werking van de Vlaamse zeehavens.

Van de behandelde thema's zijn voornamelijk deze met betrekking tot de afvalstoffen van zeeschepen, afvalstoffen van de binnenvaart, MER en Plan-MER voor projecten met

⁵³⁴ Art. 5.2.3 van de IMO 'Recommendations on the Safe Transport of Dangerous Cargoes and Related Activities in Port Areas'.

grensoverschrijdende effecten en de internationale aansprakelijkheid van zeehavens en zeeschepen van rechtstreeks belang voor de zeehavens. De andere behandelde thema's hebben slechts een meer zijdelings effect op de werking van de zeehavens, alhoewel zij er wel mee geconfronteerd kunnen worden.

Wanneer we nader ingaan op de bestudeerde thema's en ons toespitsen op de omzetting in Belgische wetgeving van de diverse multilaterale verdragen en Europese Richtlijnen, kunnen we een aantal opmerkelijke vaststellingen doen. Vooreerst dienen we vast te stellen dat de omzetting van Europese Richtlijnen in interne wetgeving dikwijls later geschiedt dan voorzien in de Richtlijn. Een reden hiervoor kan uiteraard gelegen zijn in de specifieke situatie van België waarbij voornamelijk milieuaangelegenheden behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten en er op sommige punten toch nog nood is aan federale wetgevende initiatieven, wegens het gemengd karakter (b.v. Richtlijn scheepsafvalstoffen). Andere redenen kunnen zeer divers zijn, zoals lage prioriteit op de administratieve of politieke agenda, gebrek aan voldoende juristen, problemen qua betrokkenheid tussen administraties, administraties die elkaar tegenwerken, bevoegdheidsdiscussies,

Wanneer we de verschillende thema's even kort overlopen kunnen we tot de volgende vaststellingen komen :

1. Afvalstoffen van zeeschepen :

Zoals bij de bespreking reeds aangegeven, voldoet de wet van 1984 die het MARPOL Verdrag omzet in interne wetgeving niet. De wet houdt met name geen rekening met de wijzigingen aan de bijlagen bij het Verdrag sedert de laatste 15 jaar. Deze wijzigingen worden binnen de IMO aangenomen via de “*tacit acceptance*” procedure en behoeven geen ratificatie. De wet van 1984 moet worden aangepast aan de nieuwe van kracht zijnde MARPOL-verplichtingen en deze nieuwe wet moet tevens de Koning mandateren om toekomstige wijzigingen aan de bijlagen via Koninklijk Besluit te regelen. M.a.w. de bijlagen moeten het voorwerp uitmaken van K.B.'s en niet van een wet.

Ook voor wat betreft de controle op de afgifteplicht ingevoerd door de Richtlijn 2000/59 dient er werk gemaakt te worden van een bijkomende regeling op federaal niveau. Zo dient de wet met betrekking tot de havenstaatcontrole aangepast te worden zodat de bevoegde inspecteurs ook de bevoegdheid krijgen om de daadwerkelijke afgifte van afval te controleren en vooral de niet – afgifte te sanctioneren.

2. Afvalstoffen van de binnenvaart :

Zoals reeds uiteengezet zijn er nog een aantal obstakels voor wat betreft de omzetting van het CCR Verdrag in Belgische wetgeving. Het blijkt dat de thans geldende Belgische wetgeving op

een aantal punten strengere bepalingen bevat dan deze opgenomen in het CCR Verdrag. Het is dan ook de vraag of een wel een goed idee zou zijn om het CCR Verdrag in de huidige tekstversie te ratificeren en van toepassing te maken in België. Hier zal dus een afweging dienen gemaakt te worden. Indien het CCR Verdrag door België toch zou geratificeerd worden, dringt de aanpassing van een aantal interne wetten zich in ieder geval op, teneinde discrepantie terzake te vermijden. Een andere oplossing is het CCR Verdrag aanpassen.

3. Anti-vuilverven met TBT :

Er doen zich geen problemen voor wat betreft omzetting van de bestaande Richtlijnen. Ook de toepassing van de Europese Verordening zal niet tot problemen leiden, alleszins niet op juridisch vlak. Wel dient voor wat de toekomst betreft rekening gehouden te worden met de aanwezigheid van TBT-verbindingen in de waterbodems van de zeehavens. Zeker wanneer in de toekomst ook normen worden opgelegd voor de onderwaterbodemkwaliteit en indien de saneringsplicht op de zeehavens rust. De vraag in dit verband is dan ook wie verantwoordelijk is voor de vervuiling en wie zal moeten opdraaien voor de kosten verbonden aan een eventuele sanering van deze onderwaterbodems. Het spreekt voor zich dat wanneer de havens deze kosten dienen te dragen, dit gevolgen kan hebben voor hun concurrentiepositie.

4. Scheepvaart en afvaltransporten :

Ook op dit vlak doen zich geen noemenswaardige problemen voor wat betreft omzetting en toepassing van zowel het Verdrag van Bazel als de Europese Verordening.

Voor wat de havens betreft is het grootste probleem gelegen in de aanwezigheid van oude afgedankte schepen die niet kunnen verwijderd worden. Hier moet dus naar een oplossing gezocht worden die aanvaardbaar is voor alle partijen en die uiteraard in overeenstemming is met de vigerende wetgeving.

5. Storten van baggerspecie :

Ook hier zijn geen echte problemen te signaleren wat betreft de omzetting van de van kracht zijn multilaterale verdragen. De praktische en financiële problemen bij concrete uitvoering zijn echter immens, waaraan binnen het kader van huidige studie uiteraard geen oplossing kan gegeven worden wegens het technisch karakter ervan.

6. Internationale samenwerking ter bescherming van waterlopen :

Op dit vlak is voornamelijk de EU Kaderrichtlijn Water van het grootste belang. Gelet op het feit dat deze slechts zeer recentelijk is omgezet in een Vlaams Decreet is het quasi onmogelijk om hierover reeds een uitspraak te doen.

Het spreekt voor zich dat het Decreet in de toekomst gevolgen zal hebben voor de zeehavens aangezien ook normen zullen opgelegd worden voor de kwaliteit van het water in de havens. Het is dan ook aanbevolen om de havens, indien mogelijk, mee te betrekken in de daadwerkelijke uitvoering van het dit Decreet. Verder is ook de watertoets van belang, alsook de ruime publieke participatievereisten.

7. MER en Plan-MER :

Daar waar in het verleden België herhaaldelijk werd veroordeeld wegens een niet-tijdige of niet-correcte omzetting van de MER-Richtlijn, blijkt dit euvel thans verholpen te zijn door het nieuw Decreet van 18 december 2002. De Richtlijn blijkt correct te zijn omgezet en het Decreet gaat zelfs verder dan de Richtlijn.

Zoals hierboven aangehaald, zijn er nogal wat verzuchtingen van de Vlaamse zeehavens met betrekking tot de MER-plicht die thans van kracht is. De voornaamste klacht is de plicht om steeds opnieuw de volledige procedure te doorlopen wanneer er wijzigingen worden uitgevoerd aan de bestaande haveninstallaties. De vraag is dan ook of de huidige regeling niet kan worden aangepast in die zin dat de MER-plicht enkel nog geldt voor nieuw te bouwen dokken of kades maar niet voor bestaande installaties en constructies.

8. Industriële ongevallen :

Hier ligt het probleem voornamelijk in het feit dat het Decreet van het Vlaams Gewest en het Samenwerkingsakkoord dat is gesloten tussen de drie gewesten niet volledig gelijklopend is.

Een ander probleem is de inpassing van zogenaamde Seveso-bedrijven in het havengebied. De havens ondervinden problemen bij het aantrekken van nieuwe bedrijven. De terreinen die zij ter beschikking hebben, komen in sommige gevallen niet in aanmerking voor het inplanten van Seveso-bedrijven. Hierin kan echter geen duidelijke lijn worden getrokken.

9. Toegang tot milieuinformatie :

Ook dit is nog een relatief nieuwe aangelegenheid zodat ook op dit vlak geen uitspraken kunnen gedaan worden. Het spreekt echter voor zich dat deze problematiek in de toekomst wel van belang zal zijn bij de verdere ontwikkeling van de havens.

10. Vervoer van gevaarlijke stoffen :

Ook hier geldt dezelfde opmerking als geformuleerd onder punt 1. met name de verouderde omzettingwet van 1984 van het MARPOL Verdrag.

11. Internationale aansprakelijkheid zeehavens en zeeschepen

In België moet snel werk worden gemaakt van de goedkeuring van het bunkerverdrag en het HNS Verdrag.

Algemene bemerkingen :

Uit de informatie die bekomen werd van de Vlaamse zeehavens, blijkt dat zij over het algemeen geen grote problemen hebben bij het toepassen van de hen opgelegde normen. Wel uiten zij hun ongenoegen over het gebrek aan uniformiteit voornamelijk wat het bekomen van vergunningen betreft. Zij stippen ook aan dat de interne communicatie tussen de ministeries en de buitendiensten mank loopt. Het gebeurt dat de buitendienst andere standpunten inneemt dan de centrale diensten van het Ministerie.

Ook beklagen de havens zich over het feit dat zij niet betrokken worden bij het vastleggen van regelgeving waar zij nochtans vragende partij zijn. Zij willen in de toekomst nauwer betrokken worden bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving.

3. HAVENS EN VLAREM

1. De introductie van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens in de Vlaamse wetgeving vindt haar rechtvaardiging in een door de Vlaamse overheid noodzakelijk geachte implementatie van de Europese MER-richtlijn 97/11/EG. Deze noodzaak tot implementatie van Richtlijn 97/11/EG wordt in vraag gesteld.

1.1. Er bestaat op het vlak van de (zeehandels)havens geen wezenlijk verschil tussen de formulering opgenomen in Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

De implementatie van Richtlijn 85/337/EEG door het Besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning, was tot op vandaag op het vlak van de zeehandelshavens niet onderhevig aan kritiek vanwege de Europese Commissie.

1.2. Uit de gelijktijdige vermelding van ‘havens en waterwegen’ in Bijlage I bij Richtlijn 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG alsook uit de vermelding van de ‘aanleg van niet onder Bijlage I vallende waterwegen en havens’ in Bijlage II bij Richtlijn 85/337/EEG en Richtlijn 97/11/EG lijkt te kunnen worden afgeleid dat de MER-plicht voor havens en waterwegen kan worden gekoppeld aan de aanvraag om een vergunning voor de ‘aanleg’. Deze optie wordt op vandaag in elk geval, zonder opgave van redenen daartoe, aangehouden door de Vlaamse overheid voor wat betreft de waterwegen, die *niet* aan milieuvergunningsplicht resp. MER-plicht voor de ‘exploitatie’ van waterwegen zijn onderworpen.

1.3. Volgens de European Seaport Organisation (ESPO) zou *geen enkele EG-Lidstaat* tot de milieuvergunningsplicht voor zeehavens hebben besloten, en zou de MER-plicht voor zeehavens in alle EG-Lidstaten steeds aan de *vergunning voor de aanleg en/of ingrijpende wijziging* van de zeehaven zijn gekoppeld. Een onderzoek van de Franse, Duitse en Nederlandse milieuvergunningenwetgeving bevestigt dit gegeven. De afwezigheid van milieuvergunningsplicht voor zeehavens wordt in Nederland (mede) gerechtvaardigd onder verwijzing naar de reeds gevestigde rechtspraak dat milieubelastende activiteiten die op openbare weg/terrein/water worden verricht niet als ‘inrichting’ kunnen worden aangemerkt *omdat geen (exclusieve) aanspraak bestaat op het betreffende terrein/water*.

2. De implementatie van de MER-richtlijnen in het Besluit dd. 23 maart 1989 van de Vlaamse Regering houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning, en meer specifiek de koppeling van de MER-plicht aan de *aanleg* van de (zeehandels)havens voorafgaandelijk aan de aanvraag om een *stedenbouwkundige vergunning*, diende niet in vraag te worden gesteld.

Het verdient niettemin aanbeveling na te gaan in welke mate een verdergaande implementatie mogelijk is van artikel 6, lid 1 Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG, dat handelt over het verplichte advies over de aanvraag om een (*in casu* stedenbouwkundige) vergunning door ‘instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen’.

2. Onderzoek naar de draagwijdte van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens, leidt tot de hiernavolgende vaststellingen.

2.1. De zeehavenbeheerders zijn in principe dienstverlenende bedrijven. Er kunnen slechts weinig tot geen hinderlijke activiteiten worden aangewezen die binnen de zeehavens *door de zeehavenbeheerder zelf* worden uitgeoefend. In elk geval zijn voor elk van deze door de zeehavenbeheerder zelf uitgeoefende activiteiten reeds havenrelevante milieunormen aanwijsbaar. De meerwaarde van de milieuvergunningsplicht wordt dan ook in vraag gesteld.

2.2. De Belgische wetgeving kent geen algemeen geldende definitie van het havenbegrip. Het begrip '(zeehandels)haven' wordt niet gedefinieerd in het Milieuvergunningsdecreet noch in de uitvoeringsbesluiten. Op vandaag is een consensus bereikt tussen de overheid en de havens rond een definitie van haven binnen het kader van de milieuvergunningenwetgeving als een uit *water* bestaand gebied. Dit verhinderde de overheid niet om aan twee havens, die geconfronteerd werden met een beroep dat tegen hun milieuvergunning werd aangetekend, bijzondere milieuvoorwaarden op te leggen die betrekking hebben op het uit *land* bestaande gebied.

2.3. Een theoretische evaluatie van de draagwijdte van de milieuvergunningsplicht voor (zeehandels)havens leidt tot volgende vaststellingen.

2.3.1. Vooreerst is er de impact van het openbaar domein-statuuut van de haven.

Waar de havenbedrijven het door eenieder te gebruiken openbaar domein weliswaar beheren en het beheer van een haven de coördinatie en controle impliceert van de activiteiten van de verschillende in de betrokken haven opererende exploitanten, betekent dit daarom nog niet dat de haven als (co-)exploitant van de desbetreffende inrichtingen kan worden aangewezen. In elk geval verzet de Europese Richtlijn 96/91/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging zich hiertegen, door te bepalen dat de vergunningsplicht wordt gekoppeld aan installaties die *door éénzelfde exploitant* worden uitgebaat.

Ook de delen van het openbaar domein die niet door de haven in exploitatie zijn gegeven, kunnen wel nog steeds door derden worden gebruikt. Het heeft daarbij geen zin de milieugerelateerde aspecten van dit gebruik door derden te willen regelen door daarvoor een milieuvergunningsplicht op te leggen aan de haven en de haven via die weg te responsabiliseren voor een 'inrichting' die vanuit milieuhygiënisch oogpunt slechts artificieel 'haar inrichting' is, want in wezen gebruikt door derden. De idee van milieuzorg op en over

het openbaar domein wordt om die reden in hoofde van de haven beter vertaald via de *handhavingsbevoegdheid van de havenkapiteindienst*, die krachtens artikel 14 Havendecreet instaat voor het nemen van alle maatregelen ter vrijwaring van het milieu (zie deel 1 van deze studie).

2.3.2. Verder is er de impact van de door de Vlaamse regering op te stellen ruimtelijke en strategische planning.

In het Vlaams regeerakkoord van 9 juli 1999 valt te lezen dat de Vlaamse regering binnen de twee jaar in elk havengebied in Vlaanderen een *strategisch plan* en een *ruimtelijk uitvoeringsplan* moet opstellen dat uitgaat van een maximale bescherming van de omliggende woonzones, het behoud en het versterken van de ecologische infrastructuur binnen en buiten het havengebied en zuinig ruimtegebruik, waardoor de economische expansie van die havens niet langer gelijk staat met het innemen van steeds nieuwe open ruimte ten koste van landbouw, natuur of bestaande woongebieden.

Het instrumentarium voor het ruimtelijke beleid (meer specifiek de ruimtelijke uitvoeringsplannen) is toereikend voor datgene dat men via de milieuvergunningsplicht voor havens aan regelgeving wenst te onderwerpen. Het verdient aanbeveling na te gaan in welke mate de bepalingen uit het Decreet Ruimtelijke Ordening die betrekking hebben op de ruimtelijke uitvoeringsplannen desgevallend dienen te worden gewijzigd om hierin, conform het *integratiebeginsel*, milieugerelateerde stedenbouwkundige voorschriften te kunnen opnemen.

2.4. Een evaluatie van de draagwijdte van de huidige milieuvergunningsplicht vanuit de praktijk leidt tot volgende vaststellingen.

2.4.1. Op vandaag zijn voor zeehandelshavens *geen sectorale milieuvoorwaarden* in VLAREM II opgenomen. Wat betreft de *bijzondere milieuvoorwaarden*, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de voorwaarden die in eerste aanleg en deze die in beroep in de milieuvergunningsbesluiten voor de zeehavens zijn opgenomen.

2.4.2. De in eerste aanleg aan de havens opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden bieden geen aanwijsbare meerwaarde. Zij slaan deels op niet van toepassing zijnde wetgeving, vormen deels een herhaling van reeds bestaande (milieu)wetgeving, leiden deels tot een dubbel handhavingssysteem, en lijken tenslotte als idee van milieuzorg op en over het openbaar domein in hoofde van de haven beter te kunnen worden vertaald via de *handhavingsbevoegdheid van de havenkapiteindienst*, dan door een via de milieuvergunningenwetgeving responsabiliseren (met alle consequenties vandaan op het vlak

van aansprakelijkheid) van de zeehaven voor een ‘inrichting’ die ingevolge de milieuvergunningsplicht slechts artificieel ‘haar inrichting’ is, want in wezen gebruikt door derden.

2.4.3. De in beroep aan de haven van Zeebrugge en Oostende opgelegde bijzondere milieuvorwaarden zijn bovendien problematisch in het licht van de consensus tussen de overheid en de havens rond een definitie van haven als een uit *water* bestaand gebied. Een deel van deze bijzondere milieuvorwaarden heeft immers betrekking op het uit *land* bestaand gebied. Het instrumentarium voor het ruimtelijke beleid (meer specifiek de ruimtelijke uitvoeringsplannen met daarin opgenomen milieugerelateerde stedenbouwkundige voorschriften) is meer aangewezen om de milieu-aspecten te regelen in een op *land* betrekking hebbend zeehavengebied.
